

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA
E DESENVOLVIMENTO

REGULAÇÃO DE QUALIDADE DE SERVIÇOS EM
AEROPORTOS CONCEDIDOS NO BRASIL

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

PRISCILLA THÁBATA ALVES DA SILVA

BRASÍLIA – DF

2019

REGULAÇÃO DE QUALIDADE DE SERVIÇOS EM AEROPORTOS CONCEDIDOS NO BRASIL

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Priscilla Thábata Alves da Silva

Orientador: Ian Ramalho Guerriero

Brasília - DF

2019

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca
Graciliano Ramos da Enap

S5861r Silva, Priscilla Thábata Alves da
Regulação de qualidade de serviços em aeroportos concedidos no
Brasil / Priscilla Thábata Alves da Silva. -- Brasília, 2019.
148 f.: il.

Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado Profissional em
Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de
Administração Pública, 2019.

Orientação: Prof. Dr. Ian Ramalho Guerriero.

1. Aviação Civil. 2. Agências Reguladoras 3. Concessão de
Aeroportos. 4. Regulação Econômica. I. Guerriero, Ian Ramalho,
orient. II. Título.

CDU 347.82

Bibliotecária: Tatiane de Oliveira Dias – CRB1/2230

PRISCILLA THÁBATA ALVES DA SILVA

**REGULAÇÃO DE QUALIDADE DE SERVIÇOS EM
AEROPORTOS CONCEDIDOS NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Defendida em 25 de março de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Ian Ramalho Guerriero, Orientador – ENAP

Prof. Dr. Mauro Santos Silva – ENAP

Dr. George Christian Linhares Bezerra – ANAC

BRASÍLIA
2019

A Deus e à minha família, pelo amor incondicional e por estarem ao meu lado em todos os momentos, principalmente nos mais desafiadores, tão comuns na vida de quem busca trilhar novos caminhos.

AGRADECIMENTOS

A jornada de quem se aventura a expandir seus horizontes é árdua e requer muito esforço, dedicação e disciplina. Eu tive a graça de partilhar vários trechos deste caminho com pessoas que contribuíram com meu processo de crescimento pessoal e profissional.

Agradeço a Deus e a Nossa Senhora, por serem minha base e meu amparo, por abençoarem esta importante conquista e por me concederem sabedoria e força para perseverar.

Agradeço aos meus pais, por todo amor e, especialmente, por terem me ensinado que eu sou capaz de alcançar todos os meus objetivos, por mais ousados que pareçam. A meu pai José Gilson (*in memoriam*), que, onde quer que esteja, partilha desta alegria e continua sendo minha luz, meu amor, meu porto seguro. À minha mãe, Maria Arlete, por ter cuidado de mim com tanta dedicação e por estar ao meu lado nos momentos mais felizes e nos mais desafiadores. Agradeço à minha irmã Kamila, por ser minha amiga, por seus conselhos, por acreditar no meu potencial e por ser minha eterna parceira. Agradeço à minha querida Vó Amozilia, por ser o olhar carinhoso e o abraço que acolhe. Agradeço a toda minha amada família por todo amor e apoio durante a minha vida. Eu amo vocês.

Agradeço aos colegas da ANAC, pelas partilhas e trocas tão enriquecedoras. Agradeço, em especial, aos colegas da GQES/SRA pela convivência e apoio diários, e àqueles que fizeram parte desta equipe, mas que por diversos motivos hoje trilham outros caminhos, minha gratidão pelos conselhos e pela parceria. Vocês me ajudaram a concluir este projeto.

Agradeço também aos meus amigos por todo apoio, carinho, compreensão, sustento e companheirismo. Obrigada por me incentivarem e estarem sempre ao meu lado. Vocês são luz em meu caminho.

Agradeço a todos os professores do programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da ENAP pelos ensinamentos. Agradeço, em especial, ao meu orientador Ian Guerriero por sua parceria, ideias, confiança, orientação e apoio durante todo esse processo de construção da dissertação.

Agradeço ainda a todos os colegas do mestrado com os quais tive a honra de dividir tantos ensinamentos, tanto aprendizado e, em especial, àqueles que se tornaram grandes amigos e que levarei para toda a vida.

Agradeço a todos os que contribuíram de alguma forma com a realização deste objetivo profissional e pessoal. Aos que estiveram perto, aqueles que mesmo de longe não deixaram de me apoiar. Vocês são parte importante desta conquista. Minha eterna gratidão.

RESUMO

Este trabalho se propõe a apresentar, de maneira estruturada, as informações referentes à regulação de qualidade de serviços em aeroportos concedidos no Brasil. A abordagem escolhida para endereçar a presente pesquisa foi a análise exploratória e descritiva, apresentando algumas abordagens sobre os conceitos de qualidade, qualidade de serviços e qualidade de serviços em aeroportos. A intenção é discutir como as organizações podem utilizar estes conceitos na gestão da qualidade. Ademais, para contextualizar a aplicação desta ferramenta à realidade dos aeroportos concedidos no Brasil, foi elaborado um breve histórico sobre o surgimento das Agências Reguladoras e o processo de concessão aeroportuária, seu reflexo na regulação econômica e a diretriz para implementação desta ferramenta regulatória. Dessa forma, são apresentadas informações sobre a evolução e o aprimoramento da regulação ao longo dos processos de concessão de infraestrutura aeroportuária ocorridos no período de 2011 a 2017. Historicamente, os aeroportos podem ser considerados como ativos específicos com forte poder de mercado e, por este motivo, até a década de 1980 a maioria dos aeroportos do mundo era operada por empresas estatais. Contudo, as reformas administrativas e econômicas que ocorreram em países de grande relevância político-econômica no contexto capitalista deram força ao movimento de desregulamentação do transporte aéreo e à incorporação da participação de agentes privados na gestão de ativos públicos. Este novo cenário demarca as mudanças que envolvem a gestão do setor aeroportuário que passam a ter papel de destaque e a exercer influência sobre as práticas regulatórias. Nesse sentido, a regulação brasileira estabelece que o monitoramento da qualidade de serviço em aeroportos concedidos deve considerar um conjunto representativo de indicadores de medidas objetivas e subjetivas da qualidade total percebida no aeroporto. Em um mercado marcado pelo monopólio natural e pelas restrições de concorrência, é imperioso que o Estado, por intermédio de um órgão regulador, mantenha algum tipo de influência no mercado para auxiliar no funcionamento coordenado e equilibrado do sistema. O principal desafio observado, no entanto, é estabelecer marcos regulatórios capazes de minimizar as questões relacionadas à redução do nível de qualidade ou da baixa qualidade dos serviços, ao mesmo tempo em que permite adequações/ajustes para acompanhar eventuais mudanças de mercado, de forma que os incentivos se mantenham aderentes à realidade aeroportuária observada.

Palavras-chave: Aviação Civil. Aeroportos. Concessão de aeroportos. Regulação econômica. Qualidade. Qualidade de serviço em aeroportos.

ABSTRACT

This paper proposes to present the information associated with the regulation of service quality measurement in the context of Brazilian granted airports. The research objective is to address the exploratory and descriptive analysis. For this purpose is presenting some approaches on the concepts of quality, quality of services and quality services at airports. The objective is to discuss how organizations can use these concepts in the measuring of quality. In addition, to contextualize the application of the quality concepts in the economic regulation at granted airports in Brazil, it was presented some information about the emergence of Regulatory Agencies and the privatization airports process. On the other hand, it was presented information about the improvement of the economic regulation throughout the airport concession held in Brazil during 2011 to 2017. Historically, airports were managed by government until the 1980s. Airports were considered as specific assets with strong market power. However, the administrative and economic reforms took place in countries of great political and economic relevance in the capitalist context in the 1990s. This movement strengthened the deregulation's air transport and the presence of private agents in the management of public airports. In this scenario airports start to play an important role and influence on the regulatory practices. In the Brazilian context, the economic regulation were combined with incentives in order to monitoring the quality of service in granted airports. The regulation is addressed to consider a representative set of objective and subjective indicators to measure the perceived quality at the airport. Airports are still considered as a natural monopoly that causes restrictions to competition. In this way, it is imperative that the regulators retain the prerogative to influence in the market in order to promote the coordinated and balanced functioning of the system. The regulators' main challenge is to establish a regulatory frameworks capable of minimizing issues related to the reduction of the quality level or the low quality of services. At the same time, the regulation needs to be allowed to adjust the framework in order to eventual market changes. The objective is to maintain the incentives adherent to the observed reality at the airports.

Key Words: Civil Aviation. Airports. Concession of Airports. Economic Regulation. Quality. Quality of service at airports.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Modelo de qualidade percebida

Figura 2 - Modelo de qualidade de serviço

Figura 3 - Situação da infraestrutura dos principais aeroportos brasileiros em 2009

Figura 4 – Aeroportos concedidos no Brasil – período de 2011 a 2017

Figura 5 – Principais aspectos de qualidade de serviço – Contratos de Concessão de aeroportos/Brasil: período de 2011 a 2017

Figura 6 – Sistema de IQS e fator Q após as RPC's de 2015 e 2017

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Características dos serviços Grönroos e Parasuraman et al

Quadro 2: Critérios de julgamento para a qualidade do serviço prestado

Quadro 3: Modelos de Qualidade encontrados na literatura científica – autores e principais aspectos

Quadro 4: Qualidade percebida em aeroportos – revisão da literatura

Quadro 5: Modelos de monitoramento de qualidade de serviço

Quadro 6: Indicadores de qualidade de serviço e a incidência da regulação por incentivo

Quadro 7: Indicadores comuns de serviços diretos e disponibilidade de equipamentos e instalações

Quadro 8: Indicadores comuns à pesquisa de satisfação de passageiros

LISTA DE ABREVIATURAS, NOMENCLATURAS E SÍMBOLOS

ACCC – Australian Competition and Consumer Commission

ACI – Airports Council International

ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil

ASQ - Airport Service Quality

BAA - British Airports Authority

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

EVTEA – Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental

FATOR Q – Fator de Qualidade

IATA - International Air Transport Association

IQS – Indicador de Qualidade de Serviço

LHR – Light Handed Regulation

PCSE – Plano de Contingência para Situações Excepcionais

PEA – Plano de Exploração de Infraestrutura Aeroportuária

PEE – Plano de Eventos Especiais

PND – Programa Nacional de Desestatização

PQS – Plano de Qualidade de Serviço

RBAC – Regulamento Brasileiro de Aviação Civil

RPC – Revisão dos Parâmetros da Concessão

RQS – Relatório de Qualidade de Serviço

TCU – Tribunal de Contas da União

TPS – Terminais de Passageiros

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	17
1.1. APRESENTAÇÃO.....	17
1.2. DELIMITAÇÃO DO TEMA.....	17
1.3. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA E JUSTIFICATIVA.....	18
1.4. PERGUNTA DE PARTIDA.....	19
1.5. OBJETIVO DA PESQUISA.....	19
1.5.1. Objetivo geral.....	19
1.5.2. Objetivo específico.....	19
1.6. METODOLOGIA DE PESQUISA.....	20
1.7. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	23
2. REGULAÇÃO E A TEORIA DOS INCENTIVOS APLICADAS À QUALIDADE DE SERVIÇO EM AEROPORTOS.....	25
2.1. QUALIDADE – CONCEITO E ABORDAGENS.....	30
2.2. QUALIDADE NO CONTEXTO DE SERVIÇOS.....	31
2.2.1. Modelo de Qualidade Total Percebida.....	34
2.2.2. Modelo GAP e o SERVQUAL.....	35
2.2.3. Modelo SERVPERF.....	38
2.3. OS AEROPORTOS E A LITERATURA SOBRE QUALIDADE DE SERVIÇOS.....	42
2.4. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E AS PRÁTICAS REGULATÓRIAS.....	51
3. CONTEXTO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL E A DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS A AGENTES PRIVADOS.....	57
3.1. DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL – ANAC.....	58
3.2. DA PARTICIPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS.....	59
3.3. ARCABOUÇO JURÍDICO E A POLÍTICA PÚBLICA PARA CONCESSÃO DE AEROPORTOS NO BRASIL.....	60
3.4. CONCESSÃO DE AEROPORTOS NO BRASIL.....	63
4. ESTUDO DE CASO - MODELO DE REGULAÇÃO PARA AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS NOS AEROPORTOS BRASILEIROS OBJETOS DE CONCESSÃO.....	69
4.1. MODELO DE REGULAÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS NOS AEROPORTOS CONCEDIDOS NO BRASIL.....	70
4.1.1. Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante – ASGA (SBSG).....	72
4.1.2. Aeroporto Internacional de Brasília (SBBR), São Paulo/Guarulhos (SBGR) e Viracopos (SBKP) ...	77
4.1.3. Aeroporto Internacional de Confins (SBCF) e do Rio de Janeiro – Galeão (SBGL).....	82
4.1.4. Aeroporto Internacional de Florianópolis (SBFL); de Fortaleza (SBFZ); Porto Alegre (SBPA) e de Salvador (SBSV).....	86
4.1.5. Principais aspectos de qualidade de serviço dispostos nos Contratos de Concessão de aeroportos ...	88
4.2. DA REVISÃO DOS PARÂMETROS DA CONCESSÃO – RPC.....	90
4.3. PRINCIPAIS ASPECTOS DO SISTEMA DE INDICADORES BRASILEIRO.....	95
4.4. DOS AEROPORTOS NÃO CONCEDIDOS.....	100
5. A REGULAÇÃO E O SISTEMA DE INDICADORES DE QUALIDADE DE SERVIÇOS PARA AEROPORTOS.....	101
5.1. DOS INCENTIVOS REGULATÓRIOS À QUALIDADE DE SERVIÇOS.....	103
5.2. PRINCIPAIS DESAFIOS NA DEFINIÇÃO DE UM SISTEMA DE INDICADORES DE QUALIDADE DE SERVIÇOS PARA AEROPORTOS.....	110
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	119
7. REFERÊNCIAS.....	123
8. ANEXO I – METODOLOGIA DE CÁLCULO DO FATOR Q: AEROPORTOS CONCEDIDOS NO BRASIL 2011 – 2017.....	131

1. INTRODUÇÃO

1.1. APRESENTAÇÃO

O objetivo deste trabalho de pesquisa é analisar o modelo de regulação de qualidade de serviço em aeroportos concedidos no Brasil e apresentar seus principais aspectos.

Cumprindo que o tema Regulação pode ser estudado por diversas vertentes, especialmente pelos aspectos do Direito e da Economia. Assim, o foco desta pesquisa será endereçado a explorar o aspecto econômico voltado à regulação de qualidade de serviço nos aeroportos concedidos no Brasil, no período de 2011 a 2017. O recorte é definido em função da política pública setorial que dispõe que o regime tarifário a ser estabelecido no âmbito dos contratos de concessão de infraestrutura aeroportuária, deve considerar, dentre outros, os aspectos de qualidade na prestação de serviço (BRASIL, 2011).

Sendo assim, pretende-se examinar como ocorre a aplicação da regulação econômica voltada à promoção da qualidade dos serviços em aeroportos brasileiros concedidos associada a um mecanismo de incentivo. Trata-se de uma investigação inédita na literatura brasileira e seus resultados podem servir para a avaliação, revisão e orientação para futura formulação das políticas públicas e de seus instrumentos no Brasil. Ademais, a pesquisa mostra-se relevante, do ponto de vista da aplicação em âmbito profissional, notadamente sob o aspecto regulatório, pois permitirá a reflexão acerca do modelo utilizado e o debate sobre a adoção de eventuais ajustes.

Por fim, considerando que o aprofundamento acerca do processo de concessão de aeroportos no Brasil ainda é algo recente na literatura, intenta-se que o histórico apresentado nesta pesquisa auxilie no entendimento das partes que compõe este processo e contribua para a avaliação e aperfeiçoamento contínuo do arcabouço regulatório, bem como subsidie as discussões no âmbito de futuras concessões.

1.2. DELIMITAÇÃO DO TEMA

Intenciona-se analisar o contexto brasileiro no que diz respeito à gestão das concessões de serviços de infraestrutura aeroportuária sob a perspectiva da multiplicidade de interesses

envolvidos, representados pelos próprios agentes regulados, usuários e o poder público concedente.

1.3. CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA E JUSTIFICATIVA

Aeroportos constituem, juntamente com as facilidades para navegação aérea, a infraestrutura do sistema de transporte aéreo (BRASIL, 1973). Como tal, representam componentes críticos para o crescimento sustentável do sistema. Nesse contexto, a aptidão dos aeroportos em oferecer capacidade e qualidade de serviços a custos razoáveis é determinante para uma resposta efetiva ao crescimento da demanda nos últimos anos, bem como para atender a demanda prevista (HOLT et al., 2006).

No caso brasileiro, o advento das concessões buscou estimular a participação da iniciativa privada na operação dos aeroportos com a intenção de propiciar que fossem adotadas melhores práticas na gestão destes ativos, bem como para permitir a adoção de soluções criativas voltadas a melhoria da infraestrutura e da qualidade dos serviços prestados. Considerando, ainda, a estratégia governamental de manter a Infraero enquanto sócia desses ativos, infere-se que a finalidade seria permitir que a estatal tivesse acesso a essas boas práticas e pudesse reproduzi-las nos aeroportos que permaneceram sob a gestão do Estado. Desse modo, seria possível promover o estímulo à concorrência e, por conseguinte, a melhoria da infraestrutura e da qualidade dos serviços públicos prestados.

Logo, a descentralização de serviços públicos, por meio de concessões ao setor privado, foi a alternativa escolhida para estimular a concorrência e promover melhorias no setor (SALGADO; 2010). A adoção dessa política para exploração da infraestrutura aeroportuária pressupõe a presença do Poder Público na elaboração de metas e na definição das políticas regulatória e fiscalizatória a serem observadas e aplicadas aos aeroportos brasileiros.

Neste cenário, pontua-se que a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC exerce a função regulatória e fiscalizatória, com o intuito de promover a eficiência e a defesa do mercado e das liberdades econômicas das pessoas vinculadas à prestação de serviços públicos, bem como de atuar para que a cobrança por esses serviços seja pautada, dentre outros, nos princípios da razoabilidade e da modicidade das tarifas. Desse modo, assinala-se que a atual

regulamentação para aeroportos brasileiros objetos de concessão contempla questões de qualidade de serviços e tem por finalidade estimular os benefícios e retornos esperados ao Estado e à sociedade.

Ante o exposto, para que seja possível verificar a implementação das orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo governo federal, é imperioso entender o modelo de regulação de qualidade de serviço em aeroportos objetos de concessão.

1.4. PERGUNTA DE PARTIDA

O objetivo deste trabalho é responder a seguinte pergunta: como o instituto da regulação econômica, associado à teoria dos incentivos, materializa-se no monitoramento e avaliação da qualidade dos serviços prestados nos aeroportos concedidos no Brasil?

Desse modo, por meio da análise documental e com apoio da literatura, pretende-se apresentar como o modelo de regulação de qualidade de serviço em aeroportos no Brasil foi estruturado na última década e como o modelo estabelecido considerou a associação da regulação econômica com a teoria dos incentivos, no intuito de promover e fomentar a melhoria da qualidade dos serviços prestados.

1.5. OBJETIVO DA PESQUISA

1.5.1. Objetivo geral

A pesquisa tem por objetivo apresentar de forma estruturada as informações referentes à regulação de qualidade de serviço em aeroportos concedidos no Brasil, e verificar as características do modelo de regulação brasileiro.

1.5.2. Objetivo específico

A pesquisa tem por objetivo específico identificar o arcabouço regulatório vigente sobre qualidade de serviços em aeroportos no Brasil e, por conseguinte, traçar a evolução do modelo regulatório nos processos de concessão de infraestrutura aeroportuária no período de 2011 a 2017.

1.6. METODOLOGIA DE PESQUISA

A questão associada ao arcabouço regulatório voltado para o monitoramento da qualidade dos serviços prestados nos aeroportos concedidos no Brasil é complexa e requer a análise de diversas variáveis. Logo, o estudo está alicerçado na pesquisa qualitativa como forma delinear os eventuais movimentos que levaram o governo brasileiro a agendar a política pública que trata da qualidade de serviços prestados nos aeroportos concedidos.

Conforme assinalado em Bodgan e Biklen (1982), alguns dos principais aspectos da pesquisa qualitativa são (i) coleta de dados realizadas pelo pesquisador; (ii) tem caráter descritivo; (iii) tem foco no processo e não somente nos resultados e (iv) analisa os dados por meio do método indutivo.

Silverman (1998) assinala ainda que a pesquisa qualitativa é caracterizada por ter uma perspectiva definida de maneira analítica; pela sua capacidade de se concentrar na prática real *in situ* pela observação de como são representadas as organizações e por apresentar uma melhor compreensão de como as pessoas “fazem as coisas”.

Em face do exposto, a pesquisa qualitativa visa a alcançar os objetivos apresentados neste trabalho por meio da análise exploratória do objeto – no caso, a modelagem da regulação de qualidade de serviço em aeroportos concedidos no Brasil – e também irá se utilizar da análise descritiva. Logo, pretende-se apresentar, e analisar o objeto em questão e suas características, didática importante nos casos onde o problema em discussão ainda é pouco explorado. Dessa forma, utilizando-se da pesquisa bibliográfica e de outras fontes de material, este estudo intenta prover familiaridade com o problema de pesquisa, de modo a torná-lo mais compreensível (RICHARDSON, 1999).

Neste trabalho pretende-se realizar uma análise detalhada sobre as variáveis e os mecanismos causais que cercam o problema apresentado por meio de um “Estudo de Caso” que terá como objeto a regulação de qualidade de serviço nos aeroportos concedidos entre 2011 e 2017. Assim, a presente dissertação irá utilizar este método qualitativo de pesquisa para compreender melhor os fatores políticos e históricos e assim poder discorrer sobre a trajetória da regulação de qualidade de serviços em aeroportos concedidos no Brasil a sua modelagem atual. Em face do exposto e de acordo com Yin (2005, p. 53):

Como esforço de pesquisa, o estudo de caso contribui, de forma inigualável, para a compreensão que temos dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos, e vem sendo uma estratégia comum de pesquisa na psicologia, na sociologia, na ciência política, na administração, do trabalho social e no planejamento.

De acordo com Yin (1994), o Estudo de Caso é uma estratégia utilizada com a finalidade de se compreender o “como?” e o “porquê?” de situações reais nas quais o pesquisador não detém controle. Ainda com relação à utilização da metodologia de **Estudo de Caso**, corrobora o disposto em George e Bennet (2005) de que o estudo de caso seria uma análise detalhada de determinado fenômeno ou de algum evento histórico com a finalidade de desenvolver ou aplicar teses teóricas para explicar os achados. Assim, este método é importante quando se pretende estudar determinado fenômeno considerado amplo e complexo e que precisa ser avaliado face ao seu contexto natural.

Logo, o Estudo de Caso é o método qualitativo mais indicado para aumentar a compreensão de um fenômeno do que para delimitá-lo, pois a utilização de diferentes abordagens teóricas acerca do tema irá ajudar a explicar o fenômeno e auxiliar na busca de novas abordagens teóricas ou questões que irão subsidiar as discussões. Segundo Fidel (1992), o método de estudo de caso pode ser considerado um método específico de pesquisa de campo e, sendo assim, se caracterizaria como investigações de fenômenos à medida que estes ocorrem, sem qualquer interferência significativa do investigador.

Ainda conforme disposto em Fidel (1992), a função deste método é propiciar a compreensão sobre o fenômeno em estudo, ao tempo em que fomenta discussões sobre as teorias mais abrangentes acerca do que está sendo observado. Já Yin (1994) assinala que esta dinâmica busca explorar, explicar e descrever um fenômeno. Dessa forma, entende-se que, para o problema que se pretende abordar, este método mostra-se aderente ao objetivo proposto.

Cumprasse assinalar, ainda, o disposto em Bauer (2000) de que o Estudo de caso tem sido um dos métodos qualitativos mais utilizado para explorar e entender as questões afetas à administração pública. Desta forma, corrobora-se o entendimento de que a abordagem escolhida para esta pesquisa se mostra alinhada com o objetivo proposto pois, o conhecimento

acerca do aspecto processual e do contexto que envolve a regulação de qualidade de serviço em aeroportos são fatores relevantes para o entendimento acerca do problema de pesquisa estudado.

Logo, a metodologia de Estudo de Caso mostra-se como importante ferramenta de pesquisa capaz de auxiliar o pesquisador a conectar contextos e, por meio de sua análise, chegar a conclusões a partir da leitura combinada das informações. Small (2009) assinala que, um bom Estudo de Caso é capaz de demonstrar o porquê da existência de um determinado assunto ou fenômeno e, assim, produzir um “verdadeiro conhecimento emergente”.

Por fim, a coleta dos dados necessários para a realização deste trabalho foi realizada junto à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, em especial por meio da verificação dos dispositivos contratuais em vigor referentes à matéria em questão e outros dados disponibilizados em seu sítio eletrônico, acessível pelo endereço www.anac.gov.br.

A pesquisa teve por base, ainda, o estudo documental/bibliográfico que forneceu referencial para o marco teórico acerca da matéria em questão. A etapa de pesquisa bibliográfica e documental permitiu entender a origem da regulação de qualidade de serviço em aeroportos concedidos no Brasil no período de 2011 a 2017.

Com base no exposto, o esforço de pesquisa aqui apresentado permitiu uma melhor compreensão acerca da política pública setorial e da efetiva regulação da matéria relacionada à qualidade da prestação de serviços no contexto aeroportuário. Assim, por meio do Estudo de Caso, esta pesquisa pretende ser capaz de fomentar a melhoria da qualidade regulatória na conjuntura da exploração de infraestrutura de transportes, incluindo, especificamente, os normativos elaborados pela ANAC no sentido de trazer mais assertividade para o atingimento do interesse público.

No que se refere à pesquisa bibliográfica, o trabalho propõe contextualizar o instituto da regulação econômica, especialmente a teoria relacionada aos incentivos, quanto à qualidade dos serviços prestados nos aeroportos concedidos, bem como buscará apresentar considerações sobre as melhores práticas internacionais acerca de questões afetas à regulação de qualidade de serviços em aeroportos. Ademais, por meio do estudo em tela, pretende-se discutir a importância da atuação das Agências Reguladoras, em especial da Agência

Nacional de Aviação Civil – ANAC, enquanto entidades que estabelecem limitações e incentivos para a prestação dos serviços públicos descentralizados.

1.7. ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A estrutura do trabalho está dividida de forma a apresentar a investigação realizada sobre os fatores que influenciam para a atual modelagem de regulação de qualidade de serviço em aeroportos concedidos no Brasil, até o ano de 2017, facilitando o entendimento do leitor quanto à discussão acerca dos modelos de avaliação de qualidade de serviço, especialmente em aeroportos.

Deste modo, e considerando que o “Estudo de Caso” se trata de um método utilizado para compreender, explicar e avaliar determinados fenômenos e contextos dotados de complexidade, a estrutura da dissertação estabelece que o primeiro capítulo trata de uma breve introdução ao tema e da apresentação da pergunta de pesquisa e dos objetivos correlatos. O segundo capítulo discorre sobre o instituto da regulação; a teoria dos incentivos e o referencial teórico relacionado à regulação; qualidade; qualidade de serviços e qualidade de serviços em aeroportos. Neste capítulo serão apresentados alguns estudos já realizados que versam sobre a medição e o monitoramento da qualidade de serviços em aeroportos, assim como será exposto como esta prática é aplicada em alguns modelos internacionais.

O terceiro capítulo trata do contexto das Agências Reguladoras no Brasil. Com a intenção é discorrer sobre o surgimento destas instituições no ordenamento brasileiro e a sua atuação no processo de regulação e fiscalização de serviços públicos delegados à iniciativa privada.

O quarto capítulo apresenta o Estudo de Caso relacionado à regulação de qualidade de serviços em aeroportos concedidos no Brasil, no período de 2011 a 2017. Assim, este capítulo apresenta as características do modelo de regulação e a análise comparativa realizada com base no conteúdo disposto nos Contratos de Concessão.

O quinto capítulo discorre sobre as considerações finais e apresenta as reflexões acerca do instituto de regulação econômica voltada para incentivos, bem como assinala algumas ponderações sobre a utilização de sistemas de indicadores como forma de monitoramento da

qualidade do serviço prestado. Por fim, no sexto capítulo serão apresentadas sugestões para trabalhos futuros que pretendam explorar o tema.

2. REGULAÇÃO E A TEORIA DOS INCENTIVOS APLICADAS À QUALIDADE DE SERVIÇO EM AEROPORTOS

O intuito deste capítulo é discorrer sobre como a combinação da regulação com a teoria dos incentivos resultou na regulação de qualidade de serviços em aeroportos concedidos no Brasil. A temática acerca deste tipo de regulação ainda é recente e pouco discutida na literatura, ou seja, há a compreensão de que esta pesquisa contribui tanto para o entendimento acerca da aplicabilidade dos conceitos quanto para enriquecer os debates acerca desta ferramenta regulatória.

Diante desse contexto, cabe trazer à luz a discussão a respeito de algumas considerações sobre o instituto da regulação, o qual vem sendo utilizado no Brasil desde a década de 1980 devido às diversas mudanças na economia e reestruturação das ações do Estado. Historicamente, as reflexões sobre o tema “regulação” compreendem diferentes pressupostos e o debate sobre como tornar a regulação econômica viável, reduzindo assim a presença de monopólios e os aumentos abusivos de preços, percorre várias abordagens, tais como a assimetria de informação; custos de transação; oportunismo e o desenvolvimento dos mercados (AKERLOF, 1970; HIRSHLEIFER; RILEY, 1979; KAHN, 1988; NELSON, 1970; PEJOVICH, 1979).

Assim, cabe pontuar que os aeroportos ainda podem ser considerados como ativos específicos com forte poder de mercado e, por este motivo, até a década de 1980, a maioria dos aeroportos mundiais era operada por empresas estatais. Entretanto, e devido a diversas mudanças no cenário mundial político e econômico, em 1987 ocorreu a primeira grande privatização de aeroportos no Reino Unido. Desde então, vários outros países, tanto em regiões desenvolvidas quanto em desenvolvimento, viram neste movimento uma força política significativa (GRAHAM, 2011).

No caso do mercado de aviação comercial no Brasil, diversas transformações estruturais podem ser observadas a partir da década de 1990, dentre as quais podemos citar: desregulamentação das tarifas; aumento da malha aérea e o crescimento da demanda. O novo contexto imprimiu uma nova dinâmica no setor e trouxe consigo o aumento da participação dos mais diversos agentes no mercado, tais como empresas aéreas, empresas de cargas, comerciantes, passageiros, órgãos públicos e outros.

Logo, a estrutura do mercado de aviação é caracterizada por uma complexa rede de atores, onde a concorrência dentro de cada elo que compõe este conjunto tem padrões de concorrência diferenciados. Neste cenário, e tangenciado pelas ações desenvolvidas por estes diversos agentes, os aeroportos deixam de ser apenas um ponto de trânsito de pessoas e mercadorias e sua gestão e desempenho passam a exercer função elementar no desenvolvimento do setor aéreo.

Contudo, os aeroportos ainda podem ser considerados como detentores de um certo poder de mercado, pois, a sua localização pode influenciar a força do mercado para os serviços aéreos da região. Além disso, o perfil socioeconômico da população ao entorno; a acessibilidade ao aeroporto e a relativa concorrência dos serviços aéreos com outros aeroportos também podem indicar a preponderância do aeroporto para o mercado (HUMPHREYS; FRANCIS, 2000).

Para além disso, as mudanças que envolvem o setor aeroportuário, cuja realidade era de uma indústria gerida pelo setor público para uma gestão aeroportuária coordenada pelo setor privado, ganham papel de destaque e exercem influência sobre as novas práticas regulatórias (GRAHAM, 2018). Os aeroportos começam a ser vistos como empresas complexas que exigem uma ampla gama de competências e habilidades empresariais, cujo propósito vai além de prover infraestrutura, e passa a incorporar a provisão de serviços com a finalidade de atender às necessidades de seus usuários.

Face a este novo cenário, o enfoque a ser considerado neste trabalho são algumas das contribuições encontradas na literatura endereçadas ao entendimento sobre como mensurar o desempenho dos aeroportos. Assim, observa-se que o interesse na avaliação de diferentes aspectos da gestão aeroportuária fez com que surgissem diversas formas de aferir o desempenho (GRAHAM, 2018).

Considerando que, no contexto do Brasil, o tema de aeroportos está associado a discussões acerca da existência de monopólios naturais e à necessidade do estímulo à concorrência, esta pesquisa abordará a intervenção do Estado brasileiro, no setor de aeroportos, em decorrência das concessões, sob a ótica da Teoria dos Incentivos (LAFFONT, TIROLE, 1993).

Assim, e no intuito de elucidar uma abordagem para a problemática, a teoria do agente-principal de Laffont e Tirole (1993) poderia ser aplicada ao caso concreto do Brasil, onde o “principal”, no caso o regulador, seria aquele que agiria para o atingimento do bem-estar social enquanto que o “agente”, no caso o regulado, teria seu enfoque voltado a sua função produtiva. Associada à questão dos incentivos, caberia então ao “principal” escolher uma modelagem que estimulasse a maximização das eficiências alocativas e distributivas por parte do “agente”, ao tempo em que considerasse uma adequada transferência de renda.

Em linhas gerais, a teoria de incentivos em termos de regulação econômica poderia prover incentivos econômicos a serem utilizados como estímulo ao contratado a fim de que ele empreenda esforços adicionais com no intuito de alcançar os resultados que atendam às necessidades do contratante. Esta abordagem traz uma nova perspectiva para as questões de regulação ao propor a reflexão acerca da utilização de modelos de incentivos para corrigir problemas associados às falhas de mercado, tais como os monopólios naturais.

Este entendimento encontra apoio na Teoria normativa da regulação. De acordo com esta abordagem, a existência de uma falha de mercado, tal como um monopólio natural, implicaria na necessidade de intervenção do Estado, ainda que indireta, na economia. A dinâmica apresentada corresponde à realidade observada no caso dos contratos de concessão de aeroportos no Brasil.

Desta forma, a intervenção do Estado ocorre no sentido de oportunizar que o bem-estar social seja alcançado, ainda que tenham sido observadas falhas no mercado. Destaca-se que uma das primeiras abordagens normativas que se propuseram a discutir o tratamento da regulação como uma relação agente-principal está disposta no trabalho de Laffont e Tirole (1993). Em linhas gerais, a abordagem utilizada pelos autores discorre que a regulação abarca algumas opções de contratos que o regulador tem a sua disposição para negociar com a firma. Logo, as opções são consideradas de modo que a firma poderá ser incentivada a apresentar ao regulador as informações sobre seu tipo e esforço em troca de algum tipo de “recompensa” (incentivo).

Assim, o modelo dos contratos de concessão de aeroportos, no Brasil, poderia ser visto como instrumento no qual o “principal”, no caso o governo, delega a um único “agente” a execução de determinadas ações por meio de um contrato. No entanto, para influenciar o

alcance dos objetivos pretendidos, seria importante estabelecer regras que incentivassem os regulados a atingir os propósitos da regulação. Dessa forma, e por meio de incentivos refletidos nos valores tarifários anuais, pretendeu-se estimular que os novos operadores de aeroportos envidassem esforços no cumprimento das regras estabelecidas para a manutenção e melhoria contínua da qualidade dos serviços prestados.

Corroborando com esta reflexão o assinalado por Graham (2018), que expõe sobre a importância de que o modelo de transferência das atividades a um novo operador estabeleça padrões de serviço a serem observados e que estes possam vir a corresponder a incentivos tarifários face ao desempenho observado.

Dessa forma, a escolha de um sistema formal de regulação deve ser posicionada no sentido de incentivar uma operação mais eficiente e, especialmente, de garantir a entrega de padrões de serviço adequados aos usuários. É primordial reconhecer que o ponto de partida da teoria do incentivo corresponde, portanto, ao problema da delegação de uma tarefa a um agente com informação privada. Face a este cenário, os incentivos precisam ser projetados e implementados de maneira acurada, pois irão exercer influência no comportamento dos agentes (LAFFONT; MARTIMORT, 2001).

Com relação à atuação do regulador, Pires e Piccinini (1998) consideram dentre os objetivos da regulação: a busca à eficiência econômica (serviço a menor custo); evitar que haja abuso do poder de monopólio (assegurar a menor diferença entre o preço e os custos de modo a compatibilizar as relações com os níveis de qualidade de serviço desejados); assegurar a qualidade dos serviços, dentre outros. Pires e Piccinini (1999, p. 219) pontuam ainda que:

No caso específico da infra-estrutura, em razão de os investimentos serem suporte para as demais atividades econômicas e permitirem a integração do espaço nacional, a relação custo-benefício privada tende a ser inferior à social, podendo gerar um volume de investimentos inferior ao socialmente desejável. **Essa situação justificou, historicamente, a intervenção governamental com o objetivo de procurar aproximar do social o retorno privado, garantindo, assim, uma oferta satisfatória desses serviços** (grifo nosso).

No caso da regulação de qualidade de serviços em aeroportos, o desafio enfrentado pelo ente regulador reside em desenvolver e implementar um sistema de incentivo capaz de

promover sinergia entre os níveis de qualidade dos serviços a serem prestados e o retorno ao regulado face ao desempenho observado.

Diante do exposto, tem-se que a regulação econômica permite a utilização de alguns instrumentos no intuito de materializar a intervenção do Estado para promover eventuais ajustes nas relações de mercado. Dentre as formas mais usuais encontram-se as relacionadas ao preço a ser praticado pelas empresas privadas.

Neste ínterim, o “*price cap*” ou preço teto é utilizado como a forma em que o regulador define um preço inicial associado a um índice de reajuste anual com a finalidade de repor as perdas inflacionárias e uma meta associada os ganhos de produtividade (JOSKOW, 2006). No caso do Brasil, a regulação estabeleceu que, para os aeroportos concedidos, o “*price-cap*” ou “preço-teto” de algumas tarifas aeroportuárias teriam, ainda, a incidência dos incentivos estabelecidos à qualidade dos serviços.

Deste modo, o conceito de “*price cap*” é aplicado na definição prática dos tetos tarifários anuais dos aeroportos concedidos, pois, as tarifas aeroportuárias (pouso, permanência, embarque e conexão) são reajustados com base no Índice de Preços ao Consumidor – IPCA; no fator X (associado à produtividade e eficiência do aeroporto ou da indústria aeroportuária) e no fator de Qualidade – fator Q representado pelos indicadores de qualidade de serviço.

Assim, e como será apresentado em seção específica, o fator Q aferido nos aeroportos se relaciona com o desempenho dos serviços diretos, disponibilidade de equipamentos e instalações (ou disponibilidade de equipamentos e instalações do lado ar) e pesquisa de satisfação de passageiros e reflete no balanceamento do reajuste tarifário anual por meio de sua incidência, positiva ou negativa. Ainda conforme o texto contratual, o fator Q a ser aplicado no reajuste poderá variar de 7,5% (sete e meio por cento) de decréscimo até 2% (dois por cento) de bônus (ANAC, 2018). As informações sobre a metodologia de cálculo do fator Q para os aeroportos concedidos no Brasil, no período de 2011 a 2017, encontram-se dispostas no Anexo I deste trabalho.

Contudo, e antes de adentrar nos aspectos presentes na regulação brasileira é preciso entender porque o interesse nas questões de qualidade de serviço ganhou destaque na

literatura e principalmente como a qualidade tem se tornado uma importante ferramenta no cenário econômico para que as empresas se coloquem de maneira mais efetiva no mercado. As informações apresentadas a seguir representam importantes subsídios e contribuem de maneira significativa para o entendimento da atual dinâmica de regulação de qualidade de serviços em aeroportos concedidos no Brasil.

2.1. QUALIDADE – CONCEITO E ABORDAGENS

O conceito de qualidade tem sido alvo de significativo interesse por parte de pesquisadores, bem como objeto de crescente atenção por parte de gestores, clientes, reguladores e outros agentes. Cabe assinalar que, a partir da década de 1980, é possível observar o esforço de alguns teóricos em aprimorar ou desenvolver os modelos conceituais capazes de avaliar a qualidade dos serviços prestados, em especial, sob a perspectiva do cliente (LOVELOCK AND GUMMESSON, 2004; GARVIN, 1988).

Neste sentido, David Garvin (1988) assinala que a qualidade deveria ser considerada como ferramenta estratégica de ganho de competitividade. Este autor apresenta contribuições no sentido das principais abordagens a serem dadas para o tema: a) Abordagem de transcendência; b) Abordagem baseada em atributos; c) Abordagem baseada na manufatura ou qualidade do projeto; d) Abordagem baseada no usuário ou satisfação máxima; e, e) Abordagem baseada em valor. Para o autor, tais abordagens não seriam excludentes e poderiam coexistir, servindo, inclusive, como forma de fomentar o diálogo entre prestadores de serviços e clientes.

Sinteticamente, a abordagem transcendental tem por premissa considerar que a qualidade seria uma percepção intuitiva, enquanto que, na abordagem com foco no produto, a questão da qualidade estaria baseada na percepção mensurável do produto ofertado. Ainda neste íterim, a qualidade com base no valor referir-se-ia à relação custo-benefício do produto. Já a abordagem por produção, por sua vez, apresenta que a qualidade seria o reflexo de um processo de produção efetivo, capaz de entregar o produto desejado utilizando de maneira eficiente os recursos disponíveis.

Por fim, e mais correlata com o objeto de estudo desta pesquisa, a abordagem centrada no cliente teria por pressuposto que a qualidade estaria diretamente associada a capacidade de

o produto/serviço atender às necessidades de seus clientes. A literatura tem apresentado, ainda, que para os serviços ofertados é notório que a dinâmica acerca do monitoramento da qualidade requer a utilização de aspectos subjetivos capazes de mensurar a percepção relacionada às experiências dos clientes (PARASURAMAN *ET AL.*, 1985).

Em face do exposto, compreender as premissas que norteiam a temática relacionada à qualidade dos serviços se mostra fundamental para o entendimento do objeto desta pesquisa que tem por objetivo explorar a forma de monitoramento da qualidade dos serviços prestados em aeroportos brasileiros concedidos.

2.2. QUALIDADE NO CONTEXTO DE SERVIÇOS

Os primeiros estudos voltados para as questões de qualidade dos serviços começaram a surgir em meados das décadas de 1970 como um esforço em tentar nortear as discussões sobre a temática. Desde então, a literatura vem se debruçando com o intuito de aprimorar e ampliar o escopo da abordagem sobre o assunto.

Nesse contexto, e a fim de melhor entender a dialética que envolve a questão da qualidade e sua aplicação em contextos operacionais, considera-se salutar discorrer, brevemente, sobre o que a literatura utiliza como abordagem para o tema, a fim de se obter uma visão mais ampla do conceito e sua evolução ao longo do tempo.

Inicialmente, o conceito de serviço pode ser definido, conforme Gronröos (2003), como sendo um processo que consiste em ações intangíveis resultantes, basicamente, das interações entre os clientes e os fornecedores dos produtos. Sendo assim, os serviços seriam os aspectos que ajudam as empresas a diferenciar seus produtos no mercado e, assim, manter um nicho de negócios.

Logo, pode-se inferir que a qualidade na prestação de serviços é essencial na estratégia das empresas que desejam se inserir e se manter ativas nos mercados. Com base nesse argumento, é possível observar que a natureza dos serviços compreende características que demandam a utilização de abordagens relacionadas à qualidade diferentes daquelas utilizadas nos processos de produção. Em linhas gerais, alguns autores apontam a qualidade de serviço

como a comparação entre as expectativas dos consumidores em relação às percepções acerca do serviço recebido (PARASURAMAN; ZEITHALM; BERRY, 1988).

Gronröos (2003) aponta características básicas que podem ser identificadas na maioria dos serviços, tais como a: i) inseparabilidade; (ii) intangibilidade; e (iii) heterogeneidade. Tais características serão detalhadas adiante.

Ainda nesta linha de buscar entender como os clientes percebem e avaliam a qualidade dos serviços, destaca-se o estudo realizado por Parasuraman *et al* (1985) que envidou esforços para identificar a qualidade em serviço considerando as percepções e as expectativas dos usuários. Os resultados obtidos pelos autores resultaram em cinco dimensões utilizadas pelos clientes como critérios para avaliação da qualidade do serviço, a saber: i) confiabilidade; ii) tangibilidade; iii) responsividade; iv) garantia e v) empatia.

O quadro resumo abaixo apresenta, sucintamente, as considerações de Gronröos (2003) e Parasuraman *et al* (1985) com relações aos principais aspectos observados pelos clientes quando da avaliação da qualidade dos serviços.

Quadro 1: Características dos serviços Grönroos e Parasuman *et al*

Autor	Característica do Serviço	Considerações
Gronröos (2003)	Inseparabilidade	Dificuldade em distinguir entre o fornecedor e o serviço oferecido por ele. Ademais, os serviços são entregues e utilizados ao mesmo tempo.
	Intangibilidade	Serviços são, por natureza, intangíveis. Desafio é conseguir evidenciar a qualidade por meio de aspectos tangíveis.
	Heterogeneidade	Incapacidade das empresas em fornecerem o mesmo serviço de maneira exatamente igual pois a entrega do serviço promove alguma forma de contato entre o cliente e o fornecedor, e o comportamento do fornecedor influencia diretamente a percepção de qualidade do cliente.
Parasuraman et al (1985)	Confiabilidade	Habilidade de cumprir o que foi prometido com exatidão.
	Aspectos tangíveis	Relacionada às características que podem ser percebidas pelos clientes
	Responsividade	Capacidade para atender os usuários e fornecer o serviço prontamente, capturando a noção de flexibilidade e habilidade para adaptar o serviço às necessidades do usuário
	Garantia	Competência e cortesia estendida aos usuários e a segurança fornecida através das operações.
	Empatia	Atenção individualizada aos usuários.

Fonte: dados compilados pela autora.

Consigna-se, então, que a identificação das características dos serviços constantes do quadro 1 permite trazer à luz da reflexão que a questão não pode ser compreendida sem levar em consideração as percepções dos consumidores sobre o desempenho dos serviços, bem como suas expectativas e demais aspectos heterogêneos que caracterizam seus diversos grupos.

Esta temática é complexa por estar diretamente associada à relação fornecedor-cliente (pessoas interagindo). Por isso, e com a intenção de auxiliar na delineação dos processos institucionais, diversos autores têm se dedicado ao desenvolvimento ou aprimoramento dos modelos conceituais acerca da Qualidade de Serviços. As pesquisas buscam contribuir para que as organizações entendam e identifiquem a “qualidade de seus serviços”; mapeiem seus pontos fortes e fracos e adotem linhas de ação para mitigar e corrigir as inconsistências encontradas.

Neste ínterim, podem ser assinalados como modelos recorrentes na literatura e que buscam estabelecer um referencial teórico para o tema: Qualidade Total Percebida

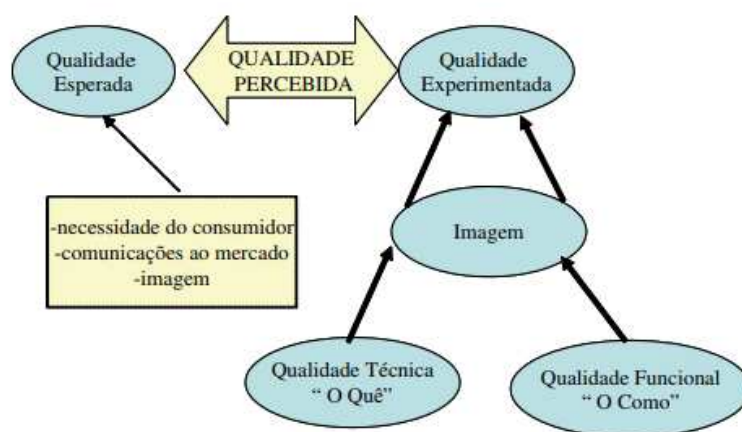
(GRÖNROOS, 1984), o SERVQUAL (PARASURAMAN ET AL., 1985) e SERVPERF (CRONIN; TAYLOR, 1992).

2.2.1. Modelo de Qualidade Total Percebida

Grönroos (1984) apresentou um dos primeiros modelos para medir a qualidade em serviços conhecido como modelo de *Qualidade Total Percebida*. Em seu trabalho, o autor considerou a *Qualidade Total Percebida* do serviço como sendo a função que correlaciona o serviço esperado face ao serviço percebido pelo cliente. O foco do autor se fundamentou nas questões da teoria do comportamento e nas expectativas do consumidor com relação ao produto adquirido. O resultado do estudo foi obtido por meio da aplicação de questionários.

O modelo utilizado por Grönroos (1984) contemplou, em sua estrutura, os aspectos relacionados à qualidade técnica; qualidade funcional; imagem; qualidade esperada; qualidade experimentada e qualidade de serviço percebida, conforme segue:

Figura 1: Modelo de qualidade percebida



Fonte: Grönroos (1984)

Com relação aos elementos constantes da figura acima, cumpre pontuar que a qualidade técnica corresponde à variável que representa o que de fato o cliente adquiriu após a sua interação com o fornecedor e o procedimento de entrega do serviço. Já a figura da qualidade funcional seria a forma como o serviço foi entregue ao cliente, ou seja, corresponderia à maneira como o cliente enxerga o serviço prestado.

Outrossim, ganha destaque, no modelo de Grönroos, a questão da imagem da empresa que corresponde ao jeito como os clientes desenvolvem seu conceito sobre a empresa e a partir daí terão suas expectativas com relação ao serviço a ser prestado. O resultado significativo da discussão é identificar que a percepção do cliente (positiva ou negativa) acerca de uma empresa influencia diretamente no reconhecimento sobre o nível da qualidade oferecido (GRÖNROOS, 1984).

Em suma, resta claro pelo estudo em tela que tanto a qualidade técnica como a qualidade funcional, assim como a imagem de uma empresa, podem influenciar no resultado da qualidade a ser experimentada pelo cliente. Porém, o resultado da “qualidade percebida” vai além destas questões e reside na diferença identificada pelo cliente entre a qualidade esperada e a qualidade experimentada.

2.2.2. Modelo GAP e o SERVQUAL

Ainda no contexto que considera a interface da qualidade com a prestação de serviços, outro modelo de qualidade bastante difundido na literatura refere-se ao proposto por Parasuraman *et al.* (1985). O modelo aborda a importância de entender como os clientes reconhecem a qualidade na prestação dos serviços e o fato desta variável ser trivial para o alcance de padrões de qualidade considerados adequados, ou seja, aqueles que alinham o desempenho do serviço à expectativa do cliente.

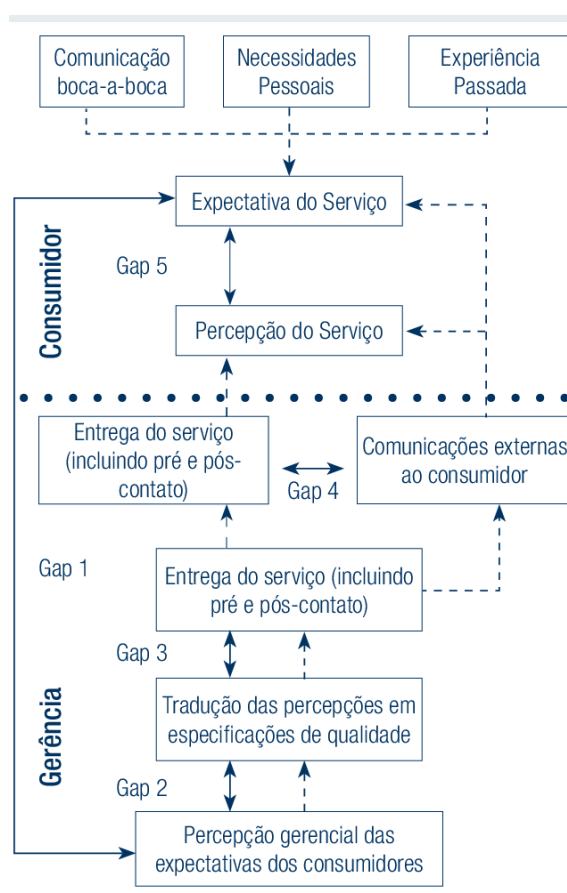
Os autores propuseram um estudo exploratório qualitativo que buscou pesquisar sobre qual seria o conceito de qualidade de serviço. A realização de entrevistas com grupos focais de consumidores e entrevistas detalhadas com executivos foram utilizadas para desenvolver um modelo conceitual.

O estudo realizado mostrou que o modelo de qualidade de serviço proposto pelos autores apresentou “lacunas” por meio das entrevistas realizadas. Os resultados das entrevistas realizadas com os executivos são demonstrados na parte inferior da Figura 2, correspondente ao *Marketer*. De acordo com a figura abaixo, os *gaps* identificados no lado do profissional de serviços são representados pelos *GAP1*, *GAP2*, *GAP3* e *GAP4*.

Já no que se refere à qualidade do serviço percebida pelos consumidores, assinala-se que o estudo revelou que a definição depende do tamanho e direção do *GAP5* que, por sua vez, deriva da natureza das lacunas associadas ao projeto, marketing e entrega dos serviços.

Sendo assim, a figura abaixo resume as principais percepções obtidas (por meio do grupo focal de consumidores e as entrevistas com executivos) sobre o conceito de qualidade e fatores de serviço que podem o afetar.

Figura 2 - modelo de qualidade de serviço



Fonte: (PARASURAMAN; ZEITHAML; BERRY, 1985) in (ALVES PINHEIRO; MACEDO LEITE; ALMEIDA DE OLIVEIRA, 2008)

Em face do exposto, os autores assinalam que os executivos das empresas de serviços nem sempre conseguem entender e prever com antecedência quais os recursos conotam alta qualidade aos consumidores. Outrossim, os resultados obtidos mostram ainda que os executivos têm dificuldade de identificar quais seriam os níveis de desempenho necessário dos recursos para oferecer um serviço de alta qualidade.

Outro achado relevante do estudo apontou que os consumidores utilizaram 10 (dez) critérios para chegar a um julgamento sobre a qualidade do serviço prestado, sendo que estes critérios não têm qualquer relação direta com o tipo de serviço considerado. Tais critérios são os que seguem:

Quadro 2: critérios de julgamento para a qualidade do serviço prestado

DETERMINANTE	CONCEITO
CONFIABILIDADE	Abrange consistência de desempenho e confiabilidade. Também significa que a empresa honre seus compromissos. Especificamente envolve: precisão nas contas, manutenção dos registros de forma correta e realização do serviço no tempo designado.
PRESTEZA	Refere-se ao desejo e presteza que os empregados têm em prover os serviços. Envolve rapidez nos serviços, por exemplo: postar um recibo ou contatar um cliente rapidamente, ou realizar rapidamente um serviço
COMPETÊNCIA	Significa possuir as habilidades necessárias e conhecimentos para realizar o serviço, envolvendo: conhecimento e habilidade do pessoal de atendimento e de apoio operacional, capacidade de pesquisa da organização
ACESSIBILIDADE	Refere-se a proximidade e a facilidade de contato, significando que: o serviço pode ser acessível por telefone, o tempo de espera para receber o serviço não é muito extenso, tem um horário de funcionamento e localização conveniente
CORTESIA	Abrange educação, respeito, consideração e amabilidade do pessoal de atendimento. Compreende também consideração com a propriedade do cliente (por exemplo: não usar sapatos sujos no carpete)
COMUNICAÇÃO	Significa manter os clientes informados em linguagem que sejam capazes de compreender. Pode significar que a companhia deve ajustar sua linguagem para diferentes consumidores, aumentando o nível e sofisticação para os mais bem-educados e conversando de maneira simples e direta com os mais simples. Também compreende: proporcionar explicação do serviço, preços, descontos e garantir ao consumidor que um eventual problema será resolvido
CREDIBILIDADE	Considerar a honestidade e implica em que a empresa esteja comprometida em atender aos interesses e objetivos dos clientes, abrange: nome e reputação da empresa, características pessoais dos atendentes e nível de interação com os clientes durante a venda
SEGURANÇA	Ausência de perigo, risco ou dúvidas, abrangendo: segurança física, financeira e confidencialidade
COMPREENSÃO E CONHECIMENTO DO CLIENTE	Significa esforçar-se para compreender as necessidades dos clientes, envolvendo: aprendizado sobre os requisitos específicos do cliente, proporcionar atenção individualizada, reconhecer clientes constantes e preferenciais
ASPECTOS TANGÍVEIS	Significa a inclusão e demonstração de evidências físicas ao serviço, tais como instalações, aparência do pessoal, ferramentas e equipamentos utilizados no serviço, representação física do serviço, tais como um cartão de crédito plástico, ou uma prestação de contas, além de outros clientes presentes nas instalações.

Fonte: (AUGUSTO; MIGUEL; SALOMI, 2004)

Ainda em continuidade às pesquisas empíricas nesta área, foi desenvolvido um questionário chamado SERVQUAL, baseado nas dimensões de qualidade e, que ao final do estudo, era composto de 22 itens que tinham o propósito de avaliar as percepções do cliente sobre o conceito de qualidade de serviço com base em cinco dimensões: confiabilidade, prestação, segurança, empatia e aspectos tangíveis, (PARASUMAN; ZEITHAML; BERRY, 1988).

O modelo SERVQUAL aponta, então, para a avaliação sobre a qualidade como a diferença entre o que era esperado em termos de serviço pelo consumidor e o que de fato foi percebido por este. Este modelo permitiria as empresas identificarem as cinco lacunas que poderiam levar a uma malograda prestação de serviços.

Em derradeiro, este modelo poderia ser utilizado, ainda, para avaliar a qualidade de uma determinada empresa em cada uma das cinco dimensões do serviço, calculando a média da pontuação da diferença nos itens de cada uma delas, e ajudar na identificação de áreas que requerem atenção gerencial.

2.2.3. Modelo SERVPERF

A literatura contribui, ainda, para o referencial teórico sobre as questões de percepção acerca do desempenho na prestação de serviços com o modelo conhecido como SERVPERF (CRONIN; TAYLOR, 1992). Basicamente, este modelo foi desenvolvido por meio das questões de avaliação já em uso no SERVQUAL, mas seu enfoque foi explicar a variação total na mensuração da qualidade do serviço. Os autores do estudo apresentam suas contribuições no sentido de ajudar a delinear a avaliação da qualidade dos serviços, porém, o avanço em relação ao modelo anterior seria as alternativas para suprir as restrições identificadas no modelo SERVQUAL.

Sendo assim, o estudo de Cronin & Taylor (1992) compara a possível diferença existente entre expectativas e percepções à luz do modelo SERVQUAL, e conclui que a qualidade de serviço é melhor avaliada quando consideradas somente as percepções que os clientes têm a respeito do desempenho do serviço.

As pesquisas, realizadas em 1992, coletaram as percepções dos entrevistados por meio das perguntas utilizadas pelo modelo SERVQUAL. Basicamente, foram utilizados os 22 (vinte e dois) itens deste modelo que representariam as dimensões da qualidade de serviço propostos por Parasuman *et al*, associado a um questionário adicional elaborado pelos autores.

As informações foram medidas de acordo com a escala *Likert*, na qual a percepção é feita por meio da avaliação entre 5 ou 7 pontos ancorada nos extremos “discordo fortemente” e “concordo fortemente” (SOUTO; CORREIA-NETO, 2017). Neste experimento, os autores buscavam comparar a diferença de pontuação entre expectativas e percepções. O estudo sugeriu, então, outra alternativa de avaliação de qualidade baseada apenas nas medidas relacionadas à percepção do desempenho ancoradas nas dimensões definidas pelo SERVQUAL.

As principais conclusões do estudo em tela são de que (i) a conceituação de qualidade do serviço deveria ser medida como uma atitude; (ii) a qualidade do serviço teria um efeito considerável na satisfação do consumidor e, sendo assim, a satisfação do consumidor exerceria forte influência nas intenções de compra, e (iii) a medida de qualidade seria baseada em *performance*. Os autores concluem, com base nos modelos estruturais utilizados durante a pesquisa, que a qualidade do serviço seria causa da satisfação do cliente (CRONIN; TAYLOR, 1992).

O modelo SERVPERF propõe-se a mensurar, de maneira global, o desempenho da qualidade dos serviços. Conforme visto anteriormente, este modelo tem a premissa de que a percepção acerca da qualidade dos serviços seria baseada em uma atitude prévia sobre o serviço. Esta “preconcepção” seria derivada de uma experiência anterior de satisfação ou insatisfação com relação ao serviço prestado. Em função disso, os autores defendem que a qualidade do serviço deveria ser medida com base nas percepções dos usuários acerca da “*performance*” observada do prestador de serviços.

Assim, um dos principais resultados apresentados por Cronin e Taylor (1992) é que a forma mais recomendada para se medir a qualidade do serviço seria com base na *performance*. Dessa maneira, e considerando o crescente desenvolvimento do setor aeroportuário e o constante estímulo à concorrência entre os aeroportos concedidos, os achados dos autores se alinham com o atual desenho da regulação em uso no Brasil. A

avaliação da qualidade utiliza-se de um mecanismo de monitoramento relacionado com a *performance* (desempenho) de vários aspectos dos serviços prestados nos aeroportos. Como será visto adiante, por meio de indicadores pré-estabelecidos se busca prover informações atualizadas sobre a prestação dos serviços e auxiliar na constante melhoria da qualidade dos serviços públicos concedidos. Com base no acima exposto, segue abaixo uma breve síntese dos modelos de medição de qualidade de serviços apresentados acima:

Quadro 3: Modelos de Qualidade encontrados na literatura científica – autores e principais aspectos

Autor	Modelo	Características	Contribuições
Grönroos (1984)	Qualidade Total Percebida desenvolvido com base em pesquisa realizada com diversos setores de serviço.	A qualidade total percebida do serviço seria a função que correlaciona o serviço esperado em face ao serviço percebido pelo cliente.	O resultado da “qualidade total percebida” reside na diferença identificada pelo cliente entre a qualidade esperada e a qualidade experimentada, logo, as interações entre os fornecedores e compradores influenciam na percepção sobre a qualidade do serviço
Parasuraman et al (1985)	SERVQUAL, desenvolvido com base em pesquisa realizada com diversos setores de serviço.	SERVQUAL é um questionário baseado nas dimensões de qualidade e que, ao final do estudo, era composto de 22 itens que tinham por objetivo avaliar as percepções do cliente sobre o conceito de qualidade de serviço com base em cinco dimensões: confiabilidade, presteza, segurança, empatia e aspectos tangíveis.	Quantifica os aspectos que compõem a qualidade de serviços e determina cinco dimensões para todos os tipos de serviços. A qualidade dos serviços seria o resultado da diferença entre expectativa e o desempenho dos serviços considerando as dimensões propostas.
Cronin e Taylor (1992)	SERVPERF, desenvolvido com base em pesquisa realizada com diversos setores de serviço.	O modelo desenvolvido tem por base as cinco dimensões propostas por Parasuraman et al para avaliar a questão da qualidade associada à performance dos serviços.	A questão da qualidade dos serviços pode ser melhor avaliada quando consideradas apenas as percepções que os clientes têm a respeito do desempenho do serviço.

Fonte: dados compilados pela autora com apoio do modelo apresentados em (AUGUSTO; MIGUEL; SALOMI, 2004)

Em suma, resta consignado que o tema relacionado à qualidade dos serviços prestados tem ganhado cada vez mais destaque na literatura e, deste modo, os modelos acima apresentam como esta temática tem sido cada vez mais relevante para as organizações, sejam elas públicas ou privadas.

Todavia, salienta-se que os modelos aqui apresentados têm enfoque nas questões relacionadas à qualidade percebida com relação aos serviços. Porém, e no que se refere a aeroportos, o monitoramento acerca do desempenho compreende outros aspectos que não estão relacionados diretamente com a percepção. A medição de aspectos objetivos busca captar outras variáveis consideradas relevantes para o contexto operacional.

Diante do exposto, e como será apresentado a seguir, a literatura que tem por objeto a qualidade dos serviços aeroportuários começou a ganhar espaço ao longo das últimas décadas e o reconhecimento de que os aeroportos representam componentes críticos para o crescimento sustentável do sistema fomentou diversas abordagens metodológicas (empíricas; análise de dados; simulações e outros). As pesquisas se propõem a explorar, basicamente, o desempenho dos serviços prestados considerando a movimentação e/ou o perfil dos usuários dos aeroportos.

Desta maneira, e por ser a dinâmica dos aeroportos permeada por diversas variáveis, infere-se que tentar identificar o desempenho dos serviços apenas sob o viés da percepção poderia resultar em avaliações incompletas e limitadas. Logo, depreende-se que, por meio do monitoramento, seja possível identificar a aptidão dos aeroportos em oferecer capacidade e qualidade de serviços a custos razoáveis, determinantes para uma resposta efetiva ao crescimento da demanda nos últimos anos, bem como àquela prevista (HOLT et al., 2006).

Isto posto, serão apresentados alguns estudos que tratam especificamente da medição do desempenho de serviços prestados nos aeroportos. Tais contribuições estão correlatas com as discussões apresentadas até aqui e mostram-se extremamente importantes para uma melhor compreensão acerca de quais aspectos poderiam ser considerados relevantes para a avaliação da qualidade dos serviços prestados.

2.3. OS AEROPORTOS E A LITERATURA SOBRE QUALIDADE DE SERVIÇOS

O tema sobre medição de qualidade de serviço em aeroportos é complexo. Logo, a definição de requisitos mínimos necessários ao monitoramento do desempenho aeroportuário apresenta-se como problema atual e de relevância no cenário de exploração da infraestrutura aeroportuária.

Por esta razão, fortaleceu-se o entendimento acerca da necessidade de definir medidas capazes de monitorar o desempenho observado nos aeroportos (GRANBERG; MUNOZ, 2013). Outrossim, à medida que os aeroportos começaram a ser compreendidos enquanto ambiente de negócios, a realização da avaliação do desempenho passa a ser considerada como prática importante tanto para os gestores, quanto para o órgão regulador e, especialmente, para os processos de tomada de decisão sobre questões operacionais.

No trilhar deste aprendizado, a literatura destaca ser evidente que vários fatores podem influenciar o desempenho de um aeroporto, resultando na utilização de diferentes meios de controle sobre sua atuação (GRAHAM, 2018). Sendo assim, definir claramente os parâmetros de desempenho a serem considerados; os critérios e os objetivos pretendidos por meio do monitoramento são fatores primordiais para o estabelecimento de um sistema de medição de desempenho funcional e efetivo.

Ademais, é importante que, na medição de aspectos relacionados ao desempenho do aeroporto, o sistema aeroportuário seja considerado como um todo e não apenas como partes do aeroporto. Isso decorre do fato de que estratégias que considerem análises parciais podem levar à sub otimização de recursos, além de não permitir a identificação de possíveis gargalos nas áreas não estudadas (OUM; YU, 2004). As análises parciais não conseguiriam reproduzir uma percepção global dos aeroportos e, por conseguinte, limitariam a avaliação da qualidade dos serviços e seu impacto sobre a percepção dos usuários.

Ainda com relação à avaliação de aspectos de desempenho, o que a literatura especializada assinala é a necessidade de se definir “*Key Performance Indicator (KPI)*”, os quais representariam aspectos que buscam delinear as partes mais críticas buscando coletar informações sobre seu desempenho. Assim, pode-se considerar que os *KPI*, apesar de não fornecerem uma análise detalhada do ambiente observado, podem ser utilizados como

direcionadores dos pontos mais sensíveis do ambiente monitorado e, por consequência, das áreas que poderão demandar maior atenção por parte dos operadores (GRANBERG; MUNOZ, 2013).

Esta é uma ferramenta essencial para que os aeroportos conheçam o perfil de seus clientes e envidem esforços para aumentar seus níveis de satisfação. No caso do Brasil, como será visto adiante, existe desde 2011 um modelo regulatório que se utiliza de *KPI* para fins de monitoramento do desempenho da qualidade dos serviços prestados nos aeroportos concedidos.

Entretanto, adotar um sistema de indicadores de qualidade é algo extremamente desafiador, pois será preciso identificar dimensões mensuráveis e ao mesmo tempo que sejam capazes de captar os diversos aspectos dos serviços prestados. Para alguns estudiosos, os indicadores quantitativos mostram-se úteis para este tipo de avaliação pois conseguem ser monitorados ao longo do tempo e assim possibilitar que sejam realizadas comparações de desempenho entre os aeroportos no intuito de serem identificadas e incorporadas as melhores práticas (GRANBERG; MUNOZ, 2013).

Graham (2018) pontua que, no setor aeroportuário, já são usadas medidas tanto objetivas quanto subjetivas para fins de avaliação da qualidade do serviço. Segundo a autora, os indicadores objetivos seriam correlacionados com as questões de nível de serviço, possíveis de serem mensurados quantitativamente e que permitem coletar informações relacionadas à disponibilidade de equipamentos (elevadores, escadas rolantes etc), comprimento de filas; tempo de espera e outros. Contudo, as medidas objetivas restringem-se a uma gama de aspectos e dimensões do serviço e, por isso, tornam-se circunscritas ao não prover informações sobre a prestação dos serviços do ponto de vista dos passageiros.

Já a utilização de ferramentas subjetivas de percepção dos passageiros permitiria obter informações relacionadas a outras questões, tais como conforto, limpeza, custo-benefício (*value for money*) e outros aspectos. Dessa forma, seria possível mapear as relações existentes entre o perfil dos passageiros e a satisfação com os serviços prestados. Entretanto, e assim como ocorre no caso das medições objetivas, aferir a percepção dos usuários também é atividade altamente complexa e de alto custo, além de requerer um tempo maior de

identificação e ajustes em decorrência das demandas advindas da percepção dos passageiros (GRAHAM, 2018).

Com relação às medidas subjetivas, e retomando a contribuição apresentada por Grönroos (1984) acerca da importância da imagem para fins da qualidade percebida, pontua-se que, por meio da avaliação realizada pelos passageiros, seria possível identificar se a qualidade percebida dos serviços prestados nos aeroportos corresponde às expectativas com relação ao serviço esperado.

Ainda sobre as ponderações acerca de como se avaliar o desempenho dos aeroportos, Granberg e Munoz (2013) apresentam ainda outras importantes contribuições para a temática. Por meio do estudo “*Desenvolvimento de indicadores chave de desempenho para aeroportos*”, são apresentadas considerações no sentido de que, do ponto de vista operacional, poderiam ser estabelecidas medidas ou limites – valores limite – para a avaliação dos indicadores estabelecidos. Assim, seria possível ao avaliador (operador aeroportuário ou Estado/regulador) acompanhar o desempenho dos indicadores e adotar medidas mitigadoras e de melhoria quando o desempenho observado for abaixo do limite estabelecido.

Dito isto, e reiterando que os serviços aeroportuários têm características que implicam em múltiplas dimensões que podem influenciar a percepção dos clientes sobre a qualidade do serviço (FODNESS E MURRAY, 2007) e que os usuários dos aeroportos têm diferentes preferências e necessidades (PANTOUVAKIS; RENZI, 2016), apresenta-se alguns estudos com o intuito de auxiliar a compreensão de quais aspectos podem ser considerados relevantes para o contexto da qualidade dos serviços prestados em aeroportos.

Sobre esta temática, Humphreys et al. (2002) analisaram sistemas de medição de desempenho de aeroportos da Europa e dos Estados Unidos e constataram que os seguintes aspectos normalmente eram considerados no desempenho do serviço de aeroportos: (i) satisfação geral do cliente no aeroporto; (ii) sinalização / facilidade de utilização do terminal; (iii) limpeza do terminal; (iv) limpeza dos banheiros; (v) satisfação do check-in; (vi) satisfação geral do *catering*; (vii) custo-benefício (*value for money*) nas lojas; (viii) satisfação geral da entrega da bagagem; (ix) disponibilidade de carrinhos de bagagem e (x) padrões gerais de instalações do estacionamento.

Ademais, os autores assinalam ainda que os aeroportos avaliados utilizavam critérios subjetivos em conjunto com medidas objetivas para desenvolver uma imagem do desempenho do serviço aeroportuário. As medidas objetivas encontradas pelos autores em mais da metade dos aeroportos pesquisados incluíram: (i) tempo de resposta a cartões de comentários; (ii) disponibilidade de carrinhos (porcentagem de passageiros satisfeitos); (iii) tempo de espera de check-in; (iv) tempo de espera de verificação de segurança; (v) tempo de entrega de bagagem; (vi) tempo de espera de táxi e (vii) pontualidade das partidas de voos (quando atribuídos ao aeroporto – percentagem durante um determinado período de tempo /voos de partida totais).

Já Martin-Cejas (2006) realizou estudo por meio do qual foi apresentado um modelo quantitativo que se propôs a medir a percepção da qualidade do serviço considerando (i) o tempo médio de espera e (ii) o nível de congestionamento nas instalações do aeroporto. Assim, o tempo médio de espera foi definido como tempo de serviço de *check-in* face ao número médio de passageiros em espera, enquanto o nível de congestionamento foi verificado através do tamanho da área de serviço e comprimento da fila. O autor destaca que esta metodologia poderia sugerir uma medida indireta da satisfação percebida do serviço (MARTIN-CEJAS, 2006).

A correlação deste estudo com o tema sobre a qualidade percebida dos serviços em aeroportos ocorre porque, segundo o autor, a primeira e a última percepção em qualidade de um destino turístico ocorrem no aeroporto. Dessa forma, caso o serviço não seja prestado de uma maneira razoável, ou seja, prestado de uma maneira considerada ruim, a percepção acerca da experiência geral tende a ser ruim.

Por sua vez, os autores Fodness e Murray (2007) apresentaram um estudo que teve por finalidade contribuir para um modelo conceitual de qualidade de serviços aeroportuários. Por meio de pesquisa empírica sobre as expectativas dos passageiros para este tipo de serviço, os autores apresentaram um modelo de qualidade, identificando os fatores que poderiam contribuir para a melhoria da qualidade destes serviços.

O modelo conceitual desenvolvido pelos autores conta com três dimensões básicas: *servicescape* (*layout*; sinalização e condições ambientais), *service personnel* (comportamento; atitude e conhecimento técnico) e *services* (integridade; produtividade e manutenção).

Todavia, os autores destacaram ainda que, em termos de características dos passageiros, por exemplo, as diferenças culturais afetam a qualidade percebida do serviço (ESPINOZA, 1999). Logo, a generalização do modelo para um mercado global deveria considerar que as culturas e as características da viagem são fatores influentes que podem induzir a percepção e o comportamento do viajante (FODNESS, 1994 *in* FODNESS AND MURRAY, 2007). Por fim, os autores concluem que um modelo abrangente de expectativas e percepções de qualidade de serviços aeroportuários precisará incluir características de aeroportos em seus fundamentos conceituais.

Kramer et al. (2013, pg. 2) também contribuem para esta reflexão ao avaliarem vinte aeroportos diferentes em relação ao tamanho, serviço, perfil dos usuários, e realizarem pesquisas *on line* e entrevistas por telefone com quinze agências para identificar os aspectos considerados mais relevantes nos aeroportos. Os achados da pesquisa sinalizaram que uma experiência positiva do cliente resultaria da combinação de fatores como: design de terminal; tempo de processamento; instalações limpas; boa sinalização; existência de *help desks* e uma combinação convidativa de opções de varejo/alimentação e bebidas.

Na esteira desta discussão, e alinhado com o objeto de estudo desta pesquisa, merecem destaque alguns estudos acerca da percepção dos passageiros com relação aos níveis de serviço prestados em aeroportos. Estes trabalhos mostram-se extremamente relevantes para a discussão sobre as questões associadas à avaliação do nível de serviço de alguns dos componentes aeroportuários que poderiam influenciar, diretamente, na percepção acerca dos serviços prestados.

Dentre as abordagens, podem ser citados os trabalhos de autores como Correia; Wirasingue; De Barros (2008a) que consideram em seus estudos as observações relacionadas aos passageiros, e aquelas referentes a outras variáveis (físicas e/ou socioeconômicas) que podem interferir na avaliação dos usuários acerca da infraestrutura aeroportuária, e Correia; Wirasingue, (2007); Correia; Wirasingue (2008b) que apresentam ponderações mais específicas ao considerar aspectos individuais da infraestrutura aeroportuária.

O estudo sobre o desenvolvimento de padrões de nível de serviço para instalações aeroportuárias, apresentado por Correia; Wirasingue (2007) buscou analisar a percepção dos passageiros, no terminal aeroportuário, sobre o nível de serviço relacionado ao componente

balcão de *check-in*, considerando os fatores que influenciam a percepção do usuário: (i) tempo de espera, (ii) tempo de processamento e (iii) espaço disponível. O intuito dos autores era avaliar a possibilidade de se obter uma única medida de nível de serviço.

Em suma, os autores buscaram obter as equações causais para medidas individuais e também para a avaliação geral do balcão de *check-in*. Os resultados obtidos mostraram que, de acordo com os pesos de cada atributo, a disponibilidade de espaço foi o fator mais importante para os pesquisados. Já o tempo de processamento figurou como o segundo aspecto mais importante e o tempo de espera ficou com o atributo menos importante (CORREIA; WIRASINGHE, 2007).

Ainda no íterim da questão sobre o nível de serviço para aeroportos e sua interface com a percepção acerca da qualidade, Correia; Wirasingue; De Barros (2008a) desenvolveram estudo sobre um índice global para avaliação do nível de serviço nos terminais aeroportuários baseado em uma escala psicométrica. O trabalho teve como objeto o Aeroporto Internacional de São Paulo – Guarulhos.

Assim, o estudo considerou a avaliação dos passageiros quanto ao desempenho das seguintes instalações do aeroporto: meio-fio (embarque/desembarque); aspectos do *check-in*; procedimentos de segurança; sala de embarque; áreas de circulação; concessões (banheiros; restaurantes, etc.); distância a pé e orientação. Por meio das análises realizadas, verificou-se que o planejamento da calçada teria o maior impacto na qualidade percebida do serviço, seguido pela orientação, salas de embarque e instalações de *check-in*.

Portanto, a pesquisa em tela apresentou, como importante contribuição para as discussões sobre a qualidade percebida, a identificação dos atributos mais importantes do aeroporto, de acordo com a percepção do usuário. Outrossim, os resultados obtidos poderiam ajudar os planejadores de aeroportos a prever o nível geral de serviço de futuras instalações, assim como permitir a identificação do grau de importância que os usuários atribuem a vários componentes e características do terminal do aeroporto.

Cumprasse assinalar que a premissa sobre o peso dos atributos apresentada no estudo ainda se mostra extremamente relevante e pertinente no contexto atual, pois, considerando a

limitação de recursos, esta servirá de norteador para os tomadores de decisão sobre onde alocar recursos nos aeroportos (CORREIA; WIRASINGHE; DE BARROS, 2008a).

Ainda na linha de discussão sobre as questões associadas ao nível de serviço de aeroportos, Correia; Wirasingue (2008b) seguiram com os trabalhos e apresentaram estudo com as possíveis medidas do nível geral de serviço (*Level of Service – LOS*) para terminais de passageiros de aeroportos.

As medidas se mostraram úteis para avaliar o nível geral de serviço em uma única escala, de acordo com a percepção do usuário. A escala psicométrica também foi usada para desenvolver índices para medir o tempo total de atendimento, a distância percorrida e a orientação no Aeroporto Internacional de São Paulo. Os passageiros foram convidados a avaliar a distância percorrida, orientação e tempo total de serviço. Ao final da análise, os autores debateram sobre a categoria de Nível de Serviço do aeroporto por meio do desempenho percebido no terminal, de acordo com os aspectos elencados.

O procedimento consistiu em observar passageiros e coletar diversas variáveis sócioeconômicas e físicas que poderiam influenciar a avaliação do usuário do aeroporto como um todo. A contribuição deste estudo reside no reconhecimento de que as medidas globais representam um passo importante para o nível global de avaliação dos serviços dos terminais de passageiros de aeroportos. Outrossim, este esforço forneceria uma compreensão mais abrangente da relação entre as medidas do terminal em geral e o nível de serviço associado a estas (CORREIA; WIRASINGHE; DE BARROS, 2008b).

Ainda sobre a reflexão acerca da qualidade percebida de serviços associadas com as variáveis relacionadas com as características dos passageiros, Bezerra e Gomes (2015) realizaram estudo utilizando sete dimensões (*check-in*; segurança; conveniência; ambiente; facilidades básicas; mobilidade e preço), no intuito de prover uma estrutura representativa de como os passageiros avaliam a qualidade do serviço aeroportuário. Assinala-se que as dimensões foram extraídas de um conjunto de atributos amplamente utilizados pela indústria aeroportuária.

Após análise das informações coletadas, o estudo enfatiza a necessidade de considerar como as características dos passageiros, seus perfis e motivação podem estar relacionadas à

percepção diferenciada sobre os níveis de qualidade de serviço. Ademais, os achados do estudo sublinham as implicações em relação ao uso de dimensões de serviço significativas, em vez de um grande conjunto de variáveis como preditores da satisfação do passageiro. Por fim, as contribuições apresentadas pelos autores corroboram com o entendimento de que um dos grandes desafios para os estudos e modelos de qualidade de serviço em aeroportos é considerar o contexto particular de cada aeroporto.

Ainda no que tange às discussões sobre a utilização de diversos atributos para avaliação da perspectiva dos passageiros em aeroportos, Pandey (2016) contribui ao discorrer sobre a investigação da qualidade do serviço de dois aeroportos de entrada da Tailândia: *Suvarnabhumi* (BKK) e *Don Mueang* (DMK). A pesquisa realizada com os passageiros dos dois aeroportos considerou 7 (sete) dimensões (acesso; *check-in*; segurança; sinalização; facilidades; ambientes; serviços na chegada) com 33 (trinta e três) aspectos a serem avaliados conforme a escala “muito ruim”; “ruim”; “satisfatório”; “bom” e “muito bom”. O modelo se baseou nas pesquisas de qualidade de serviço em aeroportos realizadas pela *Airports Council International* – ACI.

As conclusões do estudo também corroboram com o argumento de que a identificação da análise de desempenho dos aeroportos, além de ser ferramenta essencial para subsidiar a atuação dos gestores no processo de alocação de recursos para a melhoria da qualidade dos serviços, deve considerar a realidade de cada aeroporto (PANDEY, 2016).

A tabela-resumo abaixo compila as informações acerca dos estudos sobre qualidade de serviço em aeroportos considerados nesta seção:

Quadro 4: Qualidade percebida em aeroportos – revisão da literatura

AUTORES	METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE EM AEROPORTOS	CONTRIBUIÇÕES
Humphreys et al. (2002)	Análise de sistemas de medição de desempenho dos aeroportos, da Europa e Estados Unidos que estão sob variados padrões de propriedade.	Apresentação de um quadro de diferentes práticas adotadas. Os aeroportos utilizam, conjuntamente, medidas objetivas e subjetivas para fins de avaliação do desempenho do aeroporto.
Martin-Cejas (2006)	Modelo quantitativo que se propôs a medir a percepção da qualidade do serviço considerando (i) o tempo médio de espera e	Parâmetro relevante para obter uma medida indireta de sua satisfação percebida do serviço. Assim, o serviço não prestado de uma maneira

AUTORES	METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE EM AEROPORTOS	CONTRIBUIÇÕES
	(ii) o nível de congestionamento nas instalações do aeroporto (considerando o serviço de <i>check in</i>)	razoável ou prestado de uma maneira considerada ruim pode afetar a percepção acerca da experiência geral.
Fodness e Murray (2007)	Pesquisa qualitativa com grupos focais e análise de conteúdo de comentários verbais.	Contribui para o desenvolvimento de um modelo conceitual de qualidade de serviço em aeroportos, por meio de uma investigação empírica das expectativas dos passageiros para essa indústria de serviços. Modelo conceitual com três dimensões básicas: <i>servicescape</i> , <i>service personnel</i> e <i>services</i>
Correia; Wirasingue, (2007)	Análise da percepção dos passageiros, no terminal aeroportuário, sobre o nível de serviço relacionado ao componente balcão de <i>check-in</i> , considerando os fatores que influenciam a percepção do usuário: (i) tempo de espera, (ii) tempo de processamento e (iii) espaço disponível	Desenvolvimento de metodologia que considera padrões de nível de serviço em terminais de passageiros (instalações aeroportuárias) com base na percepção dos usuários.
Correia; Wirasingue; De Barros (2008a)	Identificação dos atributos mais importantes do aeroporto, de acordo com a percepção do usuário considerando os seguintes aspectos: meio-fio (embarque/desembarque); aspectos do <i>check-in</i> ; procedimentos de segurança; sala de embarque; áreas de circulação; concessões (banheiros; restaurantes e etc); distância a pé e orientação	Discussão sobre um índice global para avaliação do nível de serviço nos terminais aeroportuários. A principal contribuição do estudo é a identificação dos atributos mais importantes do aeroporto de acordo com as percepções do usuário.
Correia; Wirasingue; De Barros (2008b)	Pesquisa com os usuários; observação dos passageiros e coleta de diversas variáveis socioeconômicas e físicas que podem influenciar a avaliação do usuário do aeroporto como um todo	A contribuição deste estudo reside no reconhecimento de que as medidas globais representam um passo importante para o nível global de avaliação dos serviços dos terminais de passageiros de aeroportos e a compreensão mais abrangente da relação entre as medidas do terminal em geral e o nível de serviço associado a elas
Kramer et al (2013)	Avaliação junto a 20 (vinte) aeroportos com o objetivo de refletir a diversidade em relação ao tamanho, serviço, perfil dos usuários. Realização de pesquisa <i>on line</i> e entrevista por telefone junto a quinze agências.	A experiência positiva do cliente resultaria da combinação de fatores como: design de terminal; instalações limpas; boa sinalização; existência de <i>help desks</i> e uma combinação convidativa de opções de varejo/alimentos e bebidas.
Bezerra e Gomes (2015)	Estudo com sete dimensões (<i>check-in</i> ; segurança; conveniência; ambiente; facilidades básicas; mobilidade e preço) extraídas de um conjunto de atributos amplamente utilizados pela indústria aeroportuária, no intuito de prover uma estrutura representativa de como os passageiros avaliam a qualidade do serviço aeroportuário.	Os achados do estudo sublinham as implicações em relação ao uso de dimensões de serviço significativas, em vez de um grande conjunto de variáveis como preditores da satisfação do passageiro. Além disso, o estudo enfatiza a necessidade de considerar como as características dos passageiros podem estar relacionadas a diferentes níveis percebidos de qualidade de serviço.

AUTORES	METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DA QUALIDADE EM AEROPORTOS	CONTRIBUIÇÕES
Pandey (2016)	Avaliação de 7 (sete) dimensões (acesso; <i>check-in</i> ; segurança; sinalização; facilidades; ambientes; serviços na chegada) com 33 (trinta e três) aspectos a serem avaliados conforme a escala “muito ruim”; “ruim”; “satisfatório”; “bom” e “muito bom”.	Uma das contribuições apresentadas é que a identificação da análise de desempenho dos aeroportos é ferramenta essencial para subsidiar a atuação dos gestores no processo de alocação de recursos para a melhoria da qualidade dos serviços, e por isso deve considerar a realidade de cada aeroporto

Fonte: dados compilados pela autora com base na literatura de referência.

Com base nos estudos acima e nos resultados obtidos, é possível identificar que já foram realizadas pesquisas sobre os diversos atributos associados ao desempenho dos aeroportos tanto em função de alguns de seus componentes quanto em relação à percepção dos usuários dos serviços. Os achados da literatura demonstram ainda que as análises empíricas sobre a questão da qualidade/nível de serviço prestado utilizaram diversas abordagens – quantitativas e qualitativas. O desafio reside, porém, em traduzir o desempenho do aeroporto por meio de um grupo significativo de atributos/indicadores.

Por fim, e conforme observado na revisão de literatura, os indicadores de desempenho apresentados ao longo desta seção podem ser comumente utilizados na indústria aeroportuária para fins de monitoramento da qualidade dos serviços. Contudo, reitera-se que a escolha dos aspectos a serem avaliados pode variar conforme o perfil de cada aeroporto e com a necessidade de melhor compreender os aspectos ou áreas que pareçam ser mais problemáticas para os reguladores ou os próprios gestores do aeroporto.

2.4. EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS E AS PRÁTICAS REGULATÓRIAS

O intuito principal deste tópico é apresentar alguns dos modelos de monitoramento de qualidade de serviços aeroportuários no mundo, os principais aspectos avaliados e a eventual prática regulatória adotada como forma de incentivo. Cumpre destacar que as informações acerca do modelo brasileiro serão apresentadas em um capítulo específico desta pesquisa.

Por se tratar de tema cujo interesse se mostra ascendente, é possível observar a existência de práticas regulares que buscam aferir a percepção dos passageiros com relação aos serviços prestados, assim como é possível verificar a atuação de organizações,

reguladores e aeroportos no sentido de realizar o monitoramento e avaliação da qualidade do serviço (ZIDAROVA; ZOGRAFOS, 2011).

Para muitos aeroportos, o monitoramento da qualidade de serviço tornou-se um processo contínuo, parte do sistema geral de gestão da qualidade, que tem por objeto identificar as necessidades dos clientes por meio da avaliação de seu nível de satisfação e adotar medidas corretivas, caso necessário. Os aeroportos já reconhecem como imperiosa a existência de informações que permitam realizar comparações tanto entre aeroportos como em face ao seu próprio desempenho ao longo do tempo. Tal prática auxiliaria no aprendizado e na adoção de melhores práticas observadas em outros lugares no âmbito de sua regulação (GRAHAM, 2018).

Todavia, e ao considerar esta temática dentro do contexto das privatizações ocorridas em todo mundo – novas formas de interação entre o Estado e o setor privado – foi considerado importante estabelecer os propósitos a serem perseguidos pelo agente privado, bem como definir quais os principais indicadores de desempenho poderiam ser usados para auxiliar no monitoramento e avaliação contínua dos níveis de qualidade de serviço ofertado aos usuários.

Isto posto, observa-se a existência de critérios formais referentes ao monitoramento da qualidade dos serviços no marco regulatório de alguns países e que, para alguns aeroportos, são previstas formas de incidência das questões da qualidade sob o preço-teto das tarifas ou alguma outra forma de regulação econômica (GRAHAM, 2018).

No Reino Unido, por exemplo, desde 2003 se utiliza de prática regulatória que adota a incidência de um “fator de qualidade” nas tarifas dos aeroportos de Heathrow e Gatwick. Assim, foram adotados critérios para monitoramento de qualidade de serviços os quais estão associados aos preços cobrados. Por força do regulamento atual, o desempenho dos aeroportos poderá ensejar em decréscimo ou acréscimo sobre os valores de remuneração. Outra característica interessante deste modelo é a previsão de que as métricas possam ser reavaliadas e revistas periodicamente. No momento, encontra-se em vigor a atualização que compreende o período de 2015-18 (REINO UNIDO, 2019).

Ainda no contexto dos países europeus, identificou-se que na França, Irlanda e Portugal, o arcabouço regulatório também considera a incidência de critérios relacionados à qualidade de serviço na remuneração dos aeroportos. Assinala-se que o monitoramento em curso nestes aeroportos considera tantos aspectos objetivos quanto subjetivos referentes à qualidade dos serviços. Assim como ocorre no modelo anterior, para os aeroportos monitorados nestes países também há previsão de revisão periódica dos parâmetros e métricas estabelecidos.

Entretanto, cumpre assinalar que as formas de incidência dos valores associados ao cumprimento de padrões e metas é distinto entre os países. Por exemplo, enquanto no Reino Unido os parâmetros de avaliação são fixos durante o período estabelecido, na França os parâmetros tanto de decréscimo quanto de bonificação têm seus valores alterados gradualmente ao longo do período de avaliação.

Já em países como a Austrália, com a privatização dos aeroportos em meados da década de 1990, o governo decidiu estabelecer um marco regulatório que determinava um teto para as tarifas aeroportuárias de cada aeroporto. A intenção era permitir a revisão dos preços e melhorar o controle sobre o desempenho dos aeroportos, além de inibir o comportamento dos novos operadores aeroportuários de não prestarem serviços satisfatórios nos aeroportos (GRAHAM, 2018).

Porém, a partir de 2002, o limite de preços foi eliminado e introduziu-se o monitoramento de preços nos grandes aeroportos. Com relação a este tópico, Graham (2018) assinala que a então chamada “*Light Handed Regulation – LHR*” tem se mostrado o mecanismo de monitoramento e a ferramenta de auxílio aos acordos comerciais entre os aeroportos e as companhias aéreas. Contudo, os aeroportos ainda estão submetidos a incidência de questões da qualidade em sua forma de remuneração pois, segundo a autora, os acordos atuais entre o aeroporto de Sydney e suas companhias aéreas, assinados em 2015, preveem um conjunto de indicadores de desempenho de qualidade de serviço associados a um mecanismo de desconto. Assim, as companhias aéreas têm pleiteado que tais práticas também passem a ser adotadas nos acordos de Melbourne, Brisbane e Perth.

No intuito de sintetizar as informações e assim demonstrar, de maneira mais clara ao leitor, a heterogeneidade das formas de monitoramento, são apresentadas a seguir as

informações já expostas acerca dos mecanismos de avaliação de qualidade de serviço em aeroportos de diversos países do mundo.

Quadro 5: Modelos de monitoramento de qualidade de serviço

MODELO DE QUALIDADE	CRITÉRIO DE MEDIÇÃO	REGULAÇÃO
AUSTRÁLIA Sydney; Melbourne; Brisbane e Perth		
Sem incidência	Sem métricas para tempo na fila de segurança	Monitoramento Preços
	Sem métrica de disponibilidade de equipamentos e instalações	
	Pesquisa: passageiros, companhias aéreas; ESATAS	
FRANÇA – Aéroports de Paris ¹ Charles de Gaulle; Orly; Le Bourget (2016-2020)		
Fator de Qualidade (Fator Q)	Tempo de espera em filas de segurança (sem impacto financeiro)	Incidência no Reajuste tarifário Indicadores “padrão de qualidade” – penalidade de -0,04% por indicador
Plano de Ações corretivas	Indicadores “Padrão de Qualidade” – Padrão mínimo (7 indicadores) Disponibilidade de equipamentos – de 94,00% a 98,00% Percepção – de 3,71 a 4,05	
	Indicadores de “Excelência” – Padrão mínimo e Metas (4 indicadores) Disponibilidade de equipamentos – de 91,00% até 92,00% Percepção – de 3,51 a 3,66 até 3,57 a 3,73	Indicadores de “excelência” com penalidade / incentivo de +0,08% / - 0,08%
IRLANDA ² Dublin (2015-2019)		
Fator de Qualidade (Fator Q)	Filas de segurança: pax - 100% < 30 min	Incidência no reajuste tarifário. (Apenas decréscimo) Até 4,5% de decréscimo
	Disponibilidade de equipamentos – 99%	
	10 indicadores de pesquisa de passageiros – padrões entre 3,42 a 4,00	

¹ <https://www.parisaeroport.fr/docs/default-source/groupe-fichiers/finance/rerelations-investisseurs/r%C3%A9gulation/2016-2020/2016-2020-economic-regulation-agreement.pdf?sfvrsn=8>

² https://www.aviationreg.ie/_fileupload/2014final/2014%20Final%20Determination.pdf

MODELO DE QUALIDADE	CRITÉRIO DE MEDIÇÃO	REGULAÇÃO
PORTUGAL³ Lisboa, Porto, Faro e Ponta Delgada		
Fator de Qualidade (fator Q)	Disponibilidade de infraestrutura – 80%	Incidência no reajuste tarifário. (Apenas decréscimo)
Plano de Ações corretivas	17 indicadores de Pesquisa – Participação da Pesquisa ACI (obrigatório – influência no valor do decréscimo – 20%)	Até 7,5% de decréscimo
REINO UNIDO Heathrow e Gatwick (2015-2018)		
Fator de Qualidade (Fator Q)	Inspeção de segurança: 95% < 5 minutos e 99% < 10 minutos	Incidência no reajuste tarifário.
Plano de Ações corretivas	Disponibilidade de equipamentos: 99%	Até 7% de decréscimo
Publicidade das informações	4 indicadores de percepção dos passageiros (padrões entre 3,8 a 4,3)	Até 2,24% de bônus

Fonte: dados compilados pela autora com apoio das informações disponíveis nos documentos de regulação dos países de referência.

A despeito do recorte reduzido de exemplos, sabe-se que outros países, tais como Espanha, Índia, e Itália também realizam o acompanhamento de questões relacionadas a qualidade dos serviços. No caso da Espanha e da Itália, também são utilizados indicadores objetivos e subjetivos para fins de acompanhamento. Já na Índia são utilizadas as medidas da pesquisa realizada pela ACI (*Airport Service Quality – ASQ*) para fins de avaliação da satisfação dos usuários. A Índia formalizou, ainda, padrões de qualidade a serem observados pelos aeroportos por um determinado período de tempo (GRAHAM, 2018).

Por fim, e no intuito de frisar quão diferentes podem ser as abordagens relacionadas à qualidade de serviços, pontua-se que no arcabouço regulatório americano não há critérios formais de qualidade de serviço. Entretanto, e conforme dados da ACI, atualmente 37 (trinta e sete) aeroportos dos EUA participam da *Airport Service Quality – ASQ*, o que demonstra que

³ <https://www.anac.pt/SiteCollectionDocuments/noticias/2013/Anexo7.pdf>

a questão relacionada à percepção sobre a qualidade de serviço em aeroportos é considerada para fins de acompanhamento do desempenho (ACI, 2018).

Em suma, é possível observar diversos exemplos e variados modelos na experiência internacional sobre regulação de qualidade de serviço em aeroportos. Contudo, os exemplos apresentados acima referem-se a aeroportos submetidos a processos de privatização, e assim, verificou-se que, em contextos onde a gestão dos aeroportos transita da égide do ente público para um operador privado, parece existir a preocupação em garantir determinados níveis de qualidade aos serviços prestados aos usuários. No mais, modelos regulatórios poderem ser revistos com certa periodicidade, como visto para França, Irlanda, Portugal e Reino Unido, sinaliza que a regulação está em constante evolução buscando aprimorar os modelos de gestão aeroportuária a práticas mais modernas e eficientes.

Ainda com base nas informações apresentadas, parece ser razoável compreender que, em decorrência das características, complexidade e dinâmica vivenciada pelos aeroportos nos mais diversos países, a existência de uma proposta unificada de monitoramento da qualidade dos serviços prestados não encontra suporte.

3. CONTEXTO DAS AGÊNCIAS REGULADORAS NO BRASIL E A DELEGAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS A AGENTES PRIVADOS

O objetivo deste tópico é discorrer sobre o surgimento das Agências Reguladoras e a aplicabilidade dos institutos da regulação na prática cotidiana do contexto brasileiro e, assim, promover a reflexão sobre suas implicações no cenário normativo do país.

Dito isto, cabe assinalar que o Estado brasileiro, ao longo das últimas décadas, passou por uma série de mudanças em decorrência das relações do Estado com a sociedade. Nesse contexto, a partir da década de 1990, observa-se uma mudança acentuada com relação à organização do Estado brasileiro com ênfase ao surgimento de instituições autônomas de administração para tratar de assuntos de regulação do mercado. Tais mudanças resultaram na adoção de uma nova forma de intervenção estatal na economia.

Desse modo, a figura das Agências Reguladoras surge como resultado da reforma administrativa ocorrida no Brasil e tem forte ligação com as privatizações ocorridas a partir das reformas legais de 1995. Com o estímulo à oferta de serviços públicos por empresas não-estatais, por meio de institutos como a concessão e a permissão, entendeu-se necessário que o Estado precisaria atuar de forma intervencionista no intuito de regular as relações de determinados mercados nos quais a concorrência não é suficiente para alinhar os interesses dos usuários e dos prestadores de serviços, ou quando os propósitos das políticas públicas e serviços públicos são prestados de forma privada.

A nova função de Estado Regulador tornou-se fundamental para o contexto da economia nacional e pode exercer influência tanto na implementação quanto na efetivação das políticas públicas setoriais. Por meio da definição de aspectos técnicos e os seus efeitos sobre os agentes econômicos as Agências Reguladoras detém a prerrogativa de estabelecer regras voltadas para as questões concorrenciais de mercado, assim como para garantir que os novos agentes econômicos executem, adequadamente, os serviços públicos a eles transferidos. Assim, tem-se que:

A criação das agências é justificada pela literatura pelo seu intuito de atrair e regular investimentos, reduzir arbitrariedades do setor público, defender o consumidor e o interesse coletivo, fixar preços e tarifas, aumentar a flexibilidade de gestão e normatização, insular a burocracia especializada das incertezas políticas, aumentar o controle social e, principalmente, oferecer credibilidade aos investidores privados. (FORNAZARI, 2006, p.649).

Por conseguinte, o cenário de transferências de ativos à iniciativa privada, seja esta por meio de permissão ou concessão, acarretou a necessidade de atuação subsidiária do Estado na economia, e a atuação das Agências Reguladoras por meio da definição de marcos-regulatórios é imprescindível para o fomento da eficiência e melhoria dos serviços públicos prestados e, assim, para o atingimento do interesse público pretendido.

Ainda que os debates sobre o papel das Agências Reguladoras seja algo corrente na literatura, observa-se que ainda não é expressivo o número de estudos exploratórios endereçados à análise e compreensão do arcabouço regulatório, em especial com relação à regulação advinda dos processos de concessão de ativos aeroportuários à iniciativa privada e a consequente delegação de prestação de serviços públicos. Em face do exposto, esta é uma das contribuições que se propõe por meio desta pesquisa.

3.1. DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL – ANAC

No caso dos aeroportos, a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC – exerce a função regulatória com a finalidade de promover a eficiência e a defesa do mercado e das liberdades econômicas das pessoas vinculadas à prestação de serviços públicos.

Considerando as atribuições desta Agência, destaca-se o que consta dos artigos da lei nº. 11.182/2005, que dispõe sobre seu poder regulamentar, com destaque para as atribuições de regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária:

Art. 1º Fica criada a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida a regime autárquico especial, vinculada ao Ministério da Defesa, com prazo de duração indeterminado.

[...]

Art. 2º Compete à União, por intermédio da ANAC e nos termos das políticas estabelecidas pelos Poderes Executivo e Legislativo, **regular e fiscalizar as atividades de aviação civil e de infraestrutura aeronáutica e aeroportuária** (grifo nosso).

[...]

No que tange à Concessão de Infraestrutura Aeroportuária e proposição do modelo a ser considerado para construção do instrumento jurídico legal, o inciso II do art. 8º e o inciso XXIV do art. 8º, ambos da supracitada lei, deixam explícito tanto o papel quanto a competência a ser desempenhado pela ANAC nessas relações:

Art. 3º A Anac, no exercício de suas competências, deverá observar e implementar as orientações, diretrizes e políticas estabelecidas pelo governo federal, especialmente no que se refere a: (Redação dada pela Lei nº 12.462, de 2011)

[...]

II – o **estabelecimento do modelo de concessão de infra-estrutura aeroportuária**, a ser submetido ao Presidente da República; (grifo nosso)

[...]

Art. 8º Cabe à ANAC **adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento e fomento da aviação civil, da infraestrutura aeronáutica e aeroportuária do País**, atuando com independência, legalidade, impessoalidade e publicidade, competindo-lhe: (grifo nosso)

[...]

XXIV – **conceder ou autorizar a exploração da infra-estrutura aeroportuária**, no todo ou em parte; (grifo nosso)

Assim, em face aos comandos legais apresentados, a intenção aqui é assinalar as competências legais e a importância da atuação da ANAC durante o processo de modelagem da regulação a ser disposta nos Contratos de Concessão de aeroportos. Para além disso, pretende-se ainda, instigar o raciocínio acerca da complexidade que envolve o processo das escolhas regulatórias e a importância da atuação das Agências Reguladoras neste processo para o atingimento do interesse público pretendido.

3.2. DA PARTICIPAÇÃO DA INICIATIVA PRIVADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS

As reformas econômicas que afetaram vários países, incluindo o Brasil, foram marcadas pelas dificuldades do Estado em se manter como principal fornecedor de serviços públicos. Logo, pontua-se que, desde a década de 80, um número cada vez mais expressivo de países recorreu à política de privatização como forma de transferir ativos tradicionalmente geridos pelo setor público à gestão da iniciativa privada. No caso dos aeroportos brasileiros, o impacto desta mudança será refletido na atenção dispensada à melhoria da qualidade dos serviços prestados.

Estas transferências tinham por objetivo reduzir o número de ativos cuja gestão está a cargo do Estado e promover a adoção de melhores práticas na gestão. Ademais, com a participação da iniciativa privada seria possível fomentar, além de uma gestão mais eficiente, o estímulo à concorrência.

Todavia, o advento da participação da iniciativa privada na gestão destes ativos requereu do Estado uma atuação bem mais complexa e assertiva, no sentido de exercer tanto a

regulação quanto a fiscalização do mercado a fim de garantir o equilíbrio entre os interesses público e privado.

Com relação à decisão de privatizar aeroportos, Rikhy et al. (2014 *in* GRAHAM, 2018) resumiram as razões para este movimento, dentre as quais pode-se citar como exemplo:

- (i) o aumento da demanda de tráfego;
- (ii) a promoção do desenvolvimento econômico;
- (iii) o financiamento de infraestrutura aeroportuária em grande escala;
- (iv) a transferência de tecnologia e expertise operacional compartilhando as melhores práticas; e
- (v) ganho de eficiência para o design e operações.

Assim, a partir dos anos 1970 e 1980, o crescimento e amadurecimento da indústria de transporte aéreo associado com as questões de desregulamentação de atividades das empresas aéreas trouxeram a percepção de que a gestão dos aeroportos também precisava evoluir. O ritmo das mudanças variou consideravelmente em diferentes partes do mundo, com a Europa geralmente liderando o caminho. Entretanto, para aeroportos localizados em outros continentes, tais como a África e a América do Sul, foram mantidas atitudes mais tradicionais em relação a gestão dos aeroportos (GRAHAM, 2018).

Considerando o cenário acima exposto, e no que tange à escolha realizada no Brasil, assinala-se que a forma de transferência dos aeroportos à iniciativa privada foi o instituto da Concessão, regido pela Lei nº 8.987/1995, conforme considerações apresentadas a seguir.

3.3 ARCABOUÇO JURÍDICO E A POLÍTICA PÚBLICA PARA CONCESSÃO DE AEROPORTOS NO BRASIL

Para fins de entendimento do objeto acima exposto, reitera-se que a insuficiência e a dificuldade de investimentos de capital público na infraestrutura aeroportuária brasileira, associadas aos impactos refletidos na indústria da aviação, na sociedade e nos diversos setores econômicos, demandou do poder público estudos e pesquisas sobre possíveis alternativas para otimizar a gestão de aeroportos. Dentre as alternativas identificadas pode-se assinalar que a participação da iniciativa privada, por meio do regime de concessão, foi a alternativa

escolhida para estimular a concorrência e promover melhorias no setor (SALGADO; BORGES, 2010).

Sob o aspecto legal, o instituto da concessão está previsto no art. 175 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o qual dispõe que *“incumbe ao poder público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos”*.

Em complemento ao dispositivo constitucional ora citado, a regulamentação destes institutos ocorreu por meio da edição da Lei nº 8.987/95, ou, como é comumente conhecida, “Lei Geral das Concessões”, que orienta como esses regimes podem auxiliar nos processos de desestatização, conforme disposto no Programa Nacional de Desestatização - PND, reformulado na gestão gerencial pela Lei 9.491 de 1997.

Observa-se ainda que o art. 21. XII “c”, da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB – de 1988, dispõe que é de competência da União explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão, entre outros serviços, a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária. Além da CFRB/88, o regime de concessão também está previsto no Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA/86, o qual prevê em seu art. 36, IV, que os aeródromos públicos serão construídos, mantidos ou explorados, por meio de concessão ou autorização.

Cumprе destacar ainda que o Decreto nº 6.780/2009 aprovou a Política Nacional de Aviação Civil, e com relação à concessão da infraestrutura aeroportuária estabeleceu que para fins de desenvolvimento da aviação civil, deveriam ser buscadas adequações contínuas da capacidade da infraestrutura face ao crescimento do transporte aéreo (incluída a delegação) e estimulado o uso do investimento privado na construção de aeródromos. Com relação a este tópico, vale enfatizar que a política pública definida nos Decretos é advinda das diretrizes do governo e, sendo assim, não há ingerência direta da ANAC neste processo.

Esse Decreto também dispôs que, com relação à eficiência das operações da Aviação Civil, as ações deveriam ser direcionadas pela busca da expansão antecipada da infraestrutura aeroportuária face ao atendimento à demanda pelos serviços aéreos e na promoção do crescimento do setor através de uma regulação eficiente do mercado. Além disso, as diretrizes

sinalizam para que seja promovida a participação do investimento privado na construção e exploração dos aeroportos, além de fomentada a concorrência no setor, com o intuito de garantir melhor qualidade de serviços e menores tarifas aos usuários.

Ainda para fins de exploração da infraestrutura aeroportuária concedida à iniciativa privada, cumpre assinalar ainda o que dispõe o Decreto nº 7.205/2010 aplicável somente ao Aeroporto de São Gonçalo do Amarante – ASGA (BRASIL, 2010), e o Decreto nº 7.624/2011 aplicável as demais concessões de infraestrutura (BRASIL, 2011), respectivamente, a saber:

Decreto nº 7.205, de 10 de junho de 2010

[...]

Art. 1º Este Decreto dispõe sobre o **modelo de concessão aplicável à exploração do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante - ASGA**, localizado no Município de São Gonçalo do Amarante, no Estado do Rio Grande do Norte (grifo nosso).

[...]

Art. 19. O **fator de qualidade** poderá ser utilizado, cumulada ou alternativamente, na fórmula de reajuste do teto tarifário, ou como critério para aplicação de multas decorrentes da inobservância desse fator, nos termos definidos em edital (grifo nosso).

[...]

Art. 23. **No contrato de concessão constarão, obrigatoriamente**, as cláusulas estabelecidas no art. 23 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, **além de cláusulas relativas:** (grifo nosso)

[...]

VII - aos **níveis de qualidade dos serviços que deverão ser atendidos pela concessionária na execução do contrato** e que poderão gerar a necessidade de realização de investimentos, bem como a previsão das sanções em caso de não atendimento dos níveis exigidos; (grifo nosso)

.....

Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011

[...]

Art. 1º Este Decreto **dispõe sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária**, por meio de concessão (grifo nosso).

Parágrafo único. Para os fins deste Decreto, consideram-se aeródromos os aeródromos civis públicos que compõem a infraestrutura aeroportuária a ser concedida.

[...]

Art. 4º **O concessionário deverá prestar serviço adequado aos usuários** e observar as normas legais e regulamentares relativas a aspectos técnicos e de segurança sobre aviação civil, **especialmente as expedidas pela Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC** e pelo Ministério da Defesa, por meio do Comando da Aeronáutica - COMAER, bem como as disposições do contrato de concessão (grifo nosso).

[...]

Art. 7º Na exploração de aeródromo concedido, as tarifas aeroportuárias serão aplicadas conforme regime tarifário estabelecido pela ANAC.

§ 1º **O regime tarifário dos contratos de concessão** deverá prever a transferência de ganhos de eficiência e produtividade aos usuários, **e considerar aspectos de qualidade na prestação de serviço** (grifo nosso).

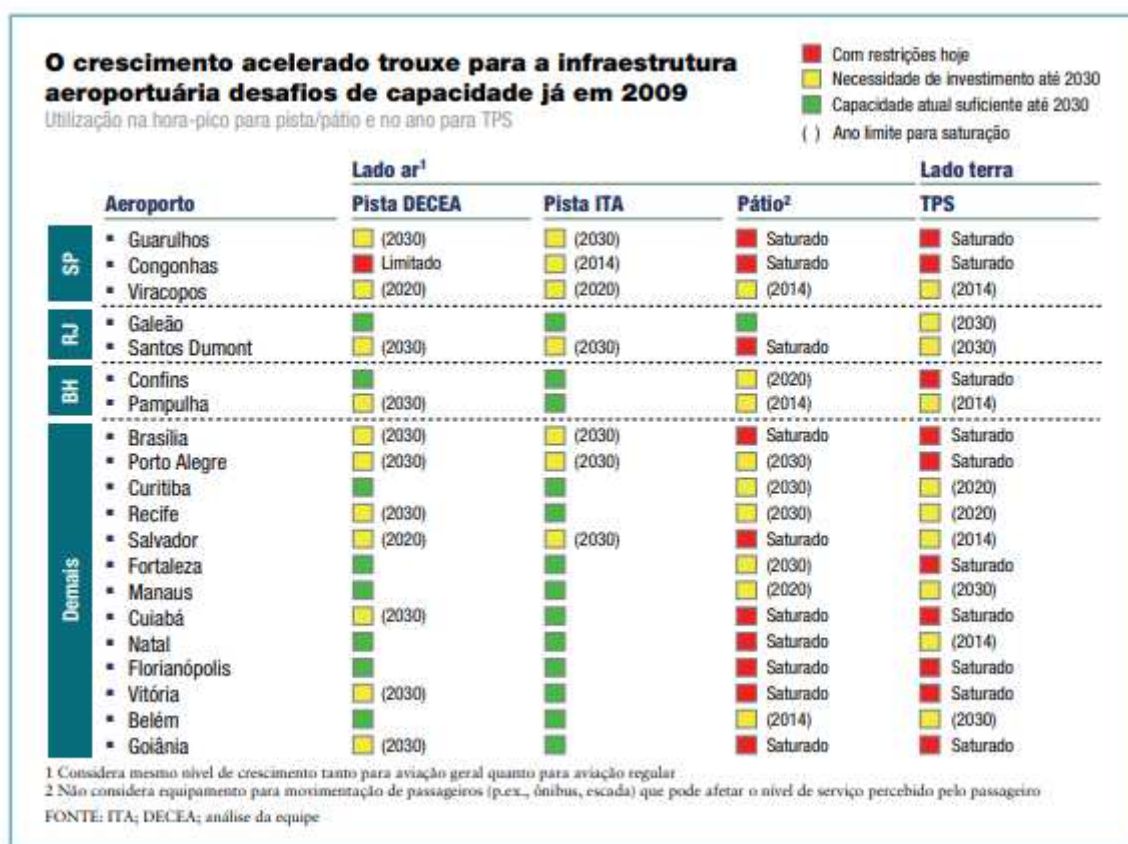
Diante do acima exposto, tanto as políticas públicas voltadas para exploração da infraestrutura aeroportuária, por meio de concessão, quanto a política nacional de aviação civil, foram assertivas ao dispor sobre a importância dos aspectos de qualidade na prestação dos serviços públicos.

3.4 CONCESSÃO DE AEROPORTOS NO BRASIL

No que tange às concessões de aeroportos no Brasil, pode-se dizer, em linhas gerais, que a prática busca viabilizar a participação da iniciativa privada na construção parcial, exploração e manutenção de um determinado complexo aeroportuário. Cabe salientar, entretanto, que as questões relacionadas aos serviços de apoio e garantia da segurança à navegação aérea, assim como as questões afetas ao tráfego aéreo, não figuram como parte integrante do objeto dos contratos de concessão. Portanto, tais serviços permanecem sob a tutela exclusiva do poder público (ANAC, 2018).

Dessa maneira, e no intuito de compreender melhor as premissas sobre a escolha pela transferência da execução destes serviço de um ente público para um ente privado, cumpre assinalar os apontamentos dispostos no *Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil* (MCKINSEY & COMPANY, 2010) que destacou, à época de sua realização, que dentre 20 (vinte) dos principais aeroportos do Brasil, 13 (treze) já teriam gargalos com relação ao terminal de passageiros, conforme apresentado a seguir:

Figura 3: Situação da infraestrutura dos principais aeroportos brasileiros em 2009



Fonte: Capacidade da infraestrutura aeroportuária no Brasil (fonte MCKINSEY & COMPANY, 2010)

Assim, o estudo realizado em 2010 apontou que, quando considerados os aspectos da infraestrutura aeroportuária face ao crescimento esperado da demanda por transporte aéreo no Brasil, restava claro que o desafio de realizar aportes voltados a melhoria do sistema estaria associado a questões imediatas de expansão da infraestrutura e capacidade dos aeroportos. As consequências de uma infraestrutura aeroportuária deficitária e incapaz de acompanhar o crescimento da demanda pelo tráfego aéreo, refletida também no saturamento de sistemas de pistas e pátios, acarretava gargalos à eficiência operacional e ao nível de serviço prestado aos usuários.

Além disso, havia de ser considerado o fato de Brasil ter sido escolhido para sediar eventos internacionais de grande relevância, tanto para o país como para o cenário internacional, tais como a Jornada Mundial da Juventude (2013); Copa das Confederações (2013); Copa do Mundo (2014) e Olimpíadas e Paralimpíadas (2014). Sendo assim, recaía sobre o Brasil as expectativas de que o país fosse capaz de atender o aumento da demanda de maneira satisfatória.

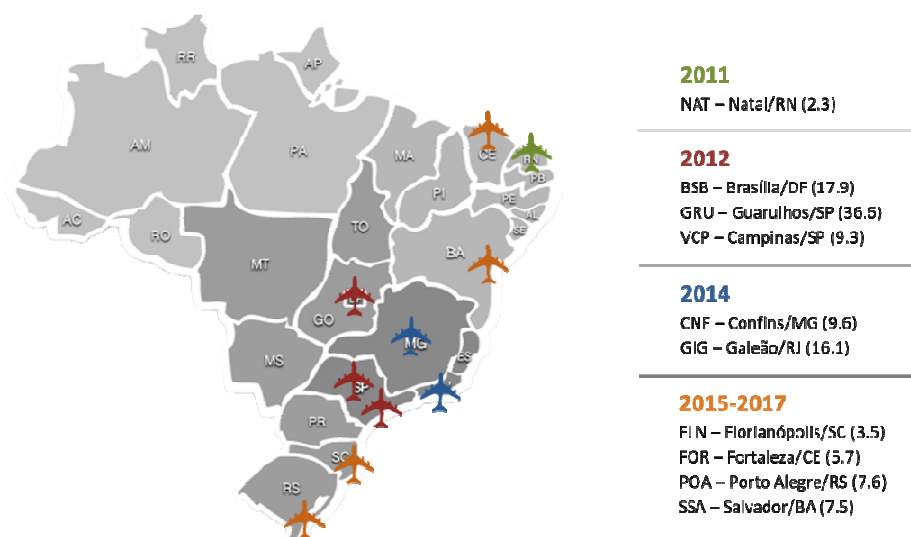
Outrossim, e ainda associado ao cenário de estagnação da infraestrutura identificado, pontua-se que a projeção de crescimento da demanda de passageiros pelo transporte aéreo precisaria estar acompanhada de ações que fomentassem a realização de investimentos, e por consequência, aumento da capacidade dos aeroportos brasileiros. A intenção era que o setor aéreo brasileiro fosse capaz de manter seu ritmo de desenvolvimento e alcançar seu melhor potencial, que seria refletido diretamente no benefício à sociedade, por meio da expansão da malha aérea; aumento da demanda; geração de emprego; bons níveis de serviço, dentre outros (MCKINSEY & COMPANY, 2010).

Assim, a partir do ano de 2011, em decorrência do fortalecimento do programa de concessões de diversos setores de infraestrutura, o governo brasileiro adotou um modelo de exploração baseado na concessão de exploração e expansão da infraestrutura aeroportuária para agentes privados. Esse processo de amadurecimento do regulamento começou em 2011 com o primeiro aeroporto concedido no Brasil - São Gonçalo do Amarante (SBSG), teve continuidade em 2012, com as concessões dos aeroportos de Brasília (SBBR), Guarulhos (SBGR) e Campinas (SBKP), avançou com o terceiro ciclo de concessões ocorrido em 2014, com os aeroportos de Confins (SBCF) e Galeão (SBGL) e seguiu com as concessões ocorridas em 2017, que contemplaram os aeroportos de Porto Alegre (SBPA), Florianópolis (SBFL), Salvador (SBSV) e Fortaleza (SBFZ).

Destaca-se, ainda, que se encontra em andamento o processo administrativo que trata da concessão de mais 12 (doze) aeroportos localizados no Centro-Oeste, Nordeste e Sudeste. A expectativa de conclusão desta atividade é para meados do ano de 2019. Caso isso ocorra, o Brasil terá, em 2019, o total de 22 (vinte e dois) aeroportos concedidos à iniciativa privada por meio de concessão.

A figura 4 abaixo demonstra como estão distribuídos os 10 (dez) aeroportos já concedidos no Brasil:

Figura 4 – Aeroportos concedidos no Brasil – período de 2011 a 2017.



Fonte: ANAC, 2018.

Neste cenário, e enquanto Poder Concedente, ficou a cargo da ANAC a competência para a prática de atos administrativos com o objetivo de mitigar a eventual assimetria de informações no mercado; promover um ambiente de competição e assim, fomentar a eficiência operacional e alocativa do sistema.

No que tange à qualidade na prestação dos serviços públicos delegados, e para fins de atendimento tanto a Lei nº 8.987/1995 quanto aos Decretos nº 7.205/2010 e nº 7.624/2011, o desafio posto ao Regulador residiu sobre a imperiosa necessidade de se ter sobriedade para escolher qual opção regulatória representaria tanto os ganhos de eficiência para os operadores privados quanto a melhoria dos níveis de serviço prestado aos usuários do aeroporto.

Em suma, o Estado precisa ser capaz de prover os bens e serviços públicos, assim como deve assegurar condições para o desenvolvimento do setor aéreo. Dessa forma, e após terem sido identificados gargalos na infraestrutura dos aeroportos e realizados estudos sobre os principais investimentos a serem realizados, a política pública setorial optou por transferir ativos públicos à gestão de entes privados e os aeroportos foram sendo ofertados, por meio de concessão, conforme esta prioridade.

Neste processo, a atuação do Estado ocorre por meio da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC – que, enquanto órgão regulador, detém a prerrogativa de intervir no mercado para mitigar ou reduzir possíveis falhas ou distorções. Assim, como os setores público e privado têm objetivos diferentes, foi necessário recorrer a regulação econômica enquanto maneira de intervir e tentar equalizar as relações no mercado e assim permitir ao Estado o acompanhamento e a avaliação das atividades desenvolvidas pelos agentes privados.

Com relação à qualidade dos serviços, a escolha técnica definiu que o ajuste anual de algumas tarifas aeroportuárias teria a incidência dos resultados obtidos por meio do monitoramento de determinados aspectos nos aeroportos. Os contratos de concessão refletem, então, tanto a implementação da política pública setorial quanto da política nacional de aviação civil, com a finalidade de incentivar a manutenção e melhoria da qualidade dos serviços prestados aos usuários.

Ante o exposto, serão apresentadas, a seguir, as principais características da modelagem da regulação de qualidade dos serviços nos aeroportos brasileiros objeto de concessão. Cabe assinalar que o mecanismo escolhido associa a teoria de incentivos às práticas regulatórias, de modo a tornar os aspectos de qualidade incentivos tarifários representativos do desempenho do operador privado.

4. ESTUDO DE CASO - MODELO DE REGULAÇÃO PARA AVALIAÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS NOS AEROPORTOS BRASILEIROS OBJETOS DE CONCESSÃO

Esta seção apresenta o modelo brasileiro de regulação da qualidade dos serviços prestados nos aeroportos concedidos. O estudo de caso irá apresentar a modelagem utilizada nas concessões aeroportuárias realizadas no período de 2011 a 2017. As informações apresentadas nesta pesquisa sobre as práticas de regulação adotadas em outros países do mundo serão relevantes para a compreensão da abordagem atualmente utilizada no Brasil.

Isto posto, assinala-se que a situação observada no Brasil relacionada à saturação da infraestrutura dos aeroportos, dificuldade de prestação adequada dos serviços e baixa competitividade, associada aos preparativos para os grandes eventos que foram realizados no Brasil, tais como Jornada Mundial da Juventude (Rio de Janeiro/2013); Copa das Confederações (2013); Copa do Mundo de Futebol (2014) e Olimpíadas e Paraolimpíadas (Rio de Janeiro/2016), trouxeram à luz das discussões a necessidade de realização de novos investimentos e melhoria na prestação e gestão dos serviços aeroportuários.

As adequações de malha aérea e o aumento da demanda pelo transporte aéreo também requeriam mudanças significativas na reestruturação dos aeroportos com o intuito de realizar os aportes de investimentos necessários para atender a demanda crescente (ANAC, 2018).

Assim, o advento da política pública setorial de concessão de aeroportos e o estabelecimento de um marco regulatório para o acompanhamento desta questão vieram em resposta aos problemas identificados. A entrada de novos *players* no mercado incentivaria a competição, além de permitir a troca de experiência entre os terminais aeroportuários e, por conseguinte, o conhecimento e aplicação das melhores práticas do setor.

Todavia, este cenário acarretou a necessidade que o aparato estatal fosse capaz de absorver e coordenar as atividades decorrentes desta decisão, tais como estabelecer os contornos do contrato de delegação do serviço público e, a *posteriori*, gerir a execução das obrigações contratuais. Nesta conjuntura, a figura da ANAC foi fundamental para coordenar o processo de modelagem e oferecer o suporte necessário para a materialização dos processos de desestatização por meio das concessões.

Cabe assinalar que apesar de haver estudos relacionados tanto com a regulação econômica quanto com a qualidade de serviço em aeroportos, ainda há escassez de literatura que trate da experiência brasileira de forma específica. Assim, as informações desta pesquisa irão contribuir para o entendimento do processo histórico de tomada de decisão acerca da modelagem da regulação de qualidade por meio de incentivos no âmbito das concessões.

Diante do exposto, este capítulo apresenta uma revisão inédita na literatura e consolida as informações sobre a evolução do arcabouço regulatório de monitoramento de qualidade em aeroportos concedidos.

4.1. MODELO DE REGULAÇÃO DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS PRESTADOS NOS AEROPORTOS CONCEDIDOS NO BRASIL

Em consonância com o disposto no capítulo que tratou do tema de regulação por incentivos, o presente tópico tem por finalidade apresentar a aplicação deste tipo de regulamentação a realidade dos aeroportos concedidos no Brasil. Conforme já explicitado ao longo deste trabalho, foi determinado pelo Poder Público no bojo do Decreto nº 7.624/2011 que o regime tarifário adotado nos Contratos de Concessão de infraestrutura aeroportuária deveria considerar aspectos de qualidade na prestação de serviço.

Sendo assim, com apoio na literatura que trata das formas de abordagem da regulação econômica, reitera-se o papel do regulador em propor um mecanismo capaz de fazer com que o regulado envide esforços para alcançar determinado resultado. Assim, a prática mencionada proporcionaria ao regulador algum controle e monitoramento sobre determinadas variáveis consideradas relevantes para a melhoria na prestação dos serviços.

Dessa forma, o papel da ANAC foi propor um mecanismo de incentivos com o intuito de tentar aproximar os interesses do Estado com os do agente privado prestador dos serviços públicos delegados. Assim, a regulação de qualidade de serviço em aeroportos no Brasil conta com um sistema de indicadores que representa incentivo para que o operador aeroportuário mantenha níveis satisfatórios de qualidade dos serviços ofertados, assim como desenvolva outras ferramentas que fomentem e auxiliem na melhoria da prestação dos serviços.

As informações coletadas por meio dos indicadores almejam diagnosticar e prover, para o regulador e para o regulado, dados recentes sobre o desempenho dos serviços prestados no aeroporto, bem como fornecer subsídios para que o regulado identifique os principais pontos de melhoria e envide esforços para estes aspectos.

No mais, à medida que as informações são coletadas nos aeroportos, o regulador enriquece seu arcabouço regulatório e pode realizar análises mais precisas e assim, periodicamente e quando necessário, propor revisões e atualizações ao modelo de incentivos vigente. O modelo de regulação por incentivos pretende, então, ser artefato basilar ao auxílio da administração aeroportuária na melhoria da experiência geral dos usuários nos aeroportos.

Assinala-se, por fim, que os contratos de concessão incorporam outras ferramentas para acompanhamento e fiscalização da qualidade dos serviços prestados, no intuito de permitir que o regulador tenha um diagnóstico cada vez mais próximo da realidade vivenciada e assim poder atuar de forma mais direcionada e assertiva. Assim, no bojo do Anexo 2 – Plano de Exploração de Infraestrutura Aeroportuária (PEA), constam as obrigações relacionadas com a qualidade de serviço a serem observadas pelos aeroportos.

Feitas estas considerações, passa-se à apresentação de como foi definido o modelo de regulação de incentivos, bem como as demais ferramentas de apoio ao monitoramento da qualidade ao longo dos processos de concessão. Ao final da explanação, serão apresentadas informações consolidadas acerca do mecanismo de incentivo em uso nos aeroportos concedidos e os demais instrumentos utilizados para fins de acompanhamento dos serviços prestados.

Cumpra salientar que as referências dos processos de concessão de infraestrutura aeroportuária no Brasil, tais como as informações acerca do processo licitatório; documentos referentes às audiências públicas e as versões do Contrato de Concessão e seus anexos encontram-se disponíveis no sitio eletrônico da ANAC (<http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes>) e nos seguintes processos administrativos: 60800.018840/2010-15 (Processo licitatório do aeroporto de São Gonçalo do Amarante); 60800.189770/2011-60 (Processo licitatório dos aeroportos de Brasília, Guarulhos e Viracopos); 00058.019761/2013-01 (Processo licitatório dos aeroportos de Confins e

Galeão) e 00058.043775/2016-80 (Processo licitatório dos aeroportos de Florianópolis, Fortaleza, Porto Alegre e Salvador).

4.1.1. Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante – ASGA (SBSG)

O objetivo deste tópico é apresentar como ocorreu a modelagem da regulação de qualidade de serviço no âmbito do processo de concessão do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, o primeiro a ser concedido no Brasil. Destaca-se que as informações referentes à licitação deste aeroporto encontram-se disponíveis no sítio eletrônico da ANAC, na rede mundial de computadores conforme os documentos disponibilizados por meio da Audiência Pública nº 21/2010.

O Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante – ASGA – foi o primeiro aeroporto a inserido no Programa Nacional de Desestatização – PND, por meio do Decreto nº 6.373/2008. O ASGA foi concedido mediante um projeto *greenfield*, o que significa dizer que deveria ser realizada a construção de uma nova infraestrutura aeroportuária, em uma região determinada e de localização estratégica e com condições favoráveis à aviação.

No contexto das tratativas acerca da concessão deste aeroporto, cumpre reiterar que o Decreto Federal nº 7.205/2010 dispôs sobre o modelo de concessão para a exploração do ASGA e definiu regras sobre a imperiosa necessidade de considerar os aspectos relacionados à qualidade dos serviços no reajuste das tarifas e de discorrer, no corpo contratual, sobre a metodologia a ser observada pela concessionária na execução do contrato.

Neste tipo de situação, a política pública foi taxativa ao estabelecer que o modelo de concessão deveria trazer informações referentes aos níveis de qualidade de serviço a serem observados pela Concessionária. Porém, ao estabelecer uma diretriz sem o acompanhamento de informações acerca das particularidades da nova infraestrutura, tais como custos do novo operador e perfil dos usuários, o regulador absorveu a complexa tarefa de propor um mecanismo de incentivo que deveria contemplar variadas medidas de desempenho.

Delimita-se então que a primeira modelagem de regulação de qualidade de serviço em aeroportos positivada em instrumento contratual teve origem no processo de concessão do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante – ASGA, em 2011, e buscou dispor a forma de

mensurar a satisfação dos usuários com relação as instalações e serviços disponibilizados pelo aeroporto.

Desta maneira, o “*Relatório 6 - Critérios de qualidade de serviço para elaboração do Plano de Exploração Aeroportuária e Metodologia de Execução do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante*” (ANAC, 2018) apresentou a modelagem inicialmente considerada para fins de avaliação e monitoramento dos aspectos de qualidade dos serviços prestados no aeroporto.

Com relação às premissas balizadoras da proposta, o relatório supracitado destacou que os critérios selecionados para monitorar a qualidade do serviço a ser prestado no ASGA foram os seguintes: “i” Definição de hora-pico; “ii” Parâmetros mínimos de dimensionamento; “iii” gatilho de investimento e “iv” Indicadores de Qualidade de Serviço. Cumpre salientar que nesta primeira modelagem, os critérios objetivos seriam avaliados pelos itens “i”, “ii” e “iii”, enquanto que as questões afetas à satisfação dos usuários com relação as instalações e serviços disponíveis no aeroporto, coletadas por meio de critérios subjetivos, seriam avaliadas pelo item “iv”.

No que tange especificamente ao item “iv” Indicadores de Qualidade de Serviço, conforme se depreende do relatório mencionado acima, os Indicadores inicialmente propostos tinham por finalidade avaliar os aspectos subjetivos relacionados à percepção dos usuários do aeroporto com relação as instalações e aos serviços disponibilizados. A aferição da qualidade dos serviços prestados no aeroporto seria feita mediante a avaliação anual por parte das empresas aéreas, mediante questionário, e dos passageiros, por meio de pesquisa de satisfação.

Para tanto, foram estabelecidos valores de referência para cada aspecto que deveria ser coletado e a avaliação dos resultados dos indicadores seria feita por meio da escala de Likert, onde a pontuação variaria de 1 (péssimo) a 5 (muito bom). Em linhas gerais, esta escala é usualmente utilizada para fins de respostas psicométricas, onde o que se pretende é entender a opinião dos consumidores com relação a alguma marca, produto, serviço. Por meio da aplicação de questionários é requerido que os entrevistados observem uma hierarquia de valor a ser considerada para fins de avaliação dos itens pesquisados. O método de cálculo do resultado final deveria considerar uma média ponderada obtida por meio das respostas, sendo

que cada resposta teria um peso face ao nível de avaliação atribuído pelo entrevistado (LIKERT, 1932).

O sistema de monitoramento apresentado teve como referência as práticas regulatórias adotadas em outros países. O modelo foi baseado, então, em grande parte no modelo de monitoramento de qualidade de serviço utilizado pela Austrália (ACCC – *Australian Competition and Consumer Commission*), o qual utilizava aspectos objetivos e subjetivos para medição. Ademais, o referido relatório apontou ainda que a Autoridade de Aviação Civil do Reino Unido (CAA - UK) também adotava aspectos objetivos e subjetivos para definir seus padrões de qualidade de serviço, os quais incidiam nas tarifas praticadas pelo operador dos aeroportos regulados.

É importante pontuar, no entanto, que esta primeira proposta de modelagem não discorria sobre a questão de qualidade de serviço associada diretamente a alguma das abordagens da regulação econômica, sendo que a opção inicial do regulador estaria focada no monitoramento e avaliação do modelo. De acordo com o disposto no Relatório 6 (p. 12) supracitado:

A proposta para avaliação da percepção da qualidade de serviço no Aeroporto de São Gonçalo do Amarante é baseada na utilização dessa escala psicométrica, que permite a definição de uma escala baseada na percepção dos passageiros e nos atributos do nível de serviço. Assim, os níveis de serviço objetivos podem ser correlacionados com a percepção dos passageiros. **Essa metodologia poderia ser utilizada para definição do “Q” a ser aplicado à concessionária nas revisões ordinárias** (grifo nosso) (ANAC, 2018).

Porém, no decurso do processo administrativo e após discussões técnicas, em especial com o Tribunal de Contas da União – TCU, foram assinaladas recomendações no sentido de que, na medida do possível, fossem dispostas as informações acerca da metodologia relacionada aos aspectos de qualidade. No caso das recomendações do TCU acerca do processo de concessão do ASGA, destaca-se que estas constam do Acórdão nº 939/2011 – TCU – Plenário. A definição da metodologia de cálculo do fator de Qualidade – fator Q foi o grande desafio posto à ANAC no decorrer deste processo devido à dificuldade de estabelecer modelos prévios ao início da operação do aeroporto.

Diante do acima exposto, optou-se por proceder a alterações no bojo do Anexo 2 do Contrato – Plano de Exploração Aeroportuária – PEA e assim definir a metodologia a ser utilizada para fins de cálculo do fator Q. Logo, os indicadores de qualidade de serviço passaram a considerar critérios relativos à (i) parâmetros operacionais – medidas diretas, incluindo questões afetas a componentes de lado ar (pátios e pistas) e do lado terra (TPS), e (ii) percepção da qualidade de serviço, medida subjetiva baseada na avaliação da experiência dos passageiros no aeroporto.

De maneira sistematizada, foi proposto um grupo de indicadores associados a um mecanismo de incentivo avaliado pelo desempenho observado em determinado período. A partir desta premissa, foi definida a metodologia de cálculo de um fator de qualidade – Fator Q – a ser aplicada àquele aeroporto e que seria calculada anualmente por meio do acompanhamento e resultados obtidos pelos indicadores.

Assinala-se ainda que o modelo proposto para o ASGA foi formulado considerando a adoção das melhores práticas adotadas em outros setores, em especial no que tange a regulação como mecanismo de incentivo à concorrência. Assim, foram promovidos ajustes na proposta de nova modelagem do mecanismo de regulação de qualidade de serviço associada a incentivos com as seguintes premissas básicas:

- (i) Incluir a medição de parâmetros objetivos direcionados para o lado ar, referente ao tempo de espera (atraso) em componentes como pátio e pista. Cumpre assinalar que “lado ar” é definido, conforme disposto no Regulamento Brasileiro de Aviação Civil – RBAC 111 – como área de movimento do aeroportos, terrenos adjacentes e edificações, ou parte delas, cujo acesso é controlado (ANAC, 2018);
- (ii) prover uma medição mais objetiva da disponibilidade de equipamentos e do tempo de espera em componentes operacionais do TPS;
- (iii) definir quais eram as métricas de decréscimos para cada indicador integrante do Fator de Qualidade – Fator Q e, conseqüentemente, estabelecer o valor máximo de decréscimo deste Fator;
- (iv) delimitar a regra de bonificação da Concessionária, atrelada ao alcance simultâneo de todas as métricas dispostas no contrato para todos os componentes, sendo definido ainda o valor máximo de bonificação do Fator Q e
- (v) estabelecer que o Fator Q iria produzir efeitos não cumulativos.

Cumprе salientar que a nova proposta manteve o critério relacionado à avaliação da qualidade por meio da percepção dos passageiros. No mais, e com base nos documentos utilizados para fins desta pesquisa, assinala-se que não foi possível identificar como foram definidos os valores de referência (padrão) a serem avaliados no aeroporto. No entanto, considerando que o modelo regulatório se inspirou na experiência internacional – Austrália e Reino Unido, seria possível depreender que estes valores foram definidos com base nos critérios/fontes aplicáveis na prática regulatória destes países.

Já no que tange à aplicabilidade da regulação econômica, verificou-se que foi materializado mecanismo de incentivo associado ao desempenho do operador aeroportuário por meio dos IQS. Conforme o instrumento contratual, ficou estabelecido que o fator Q, representado pelo desempenho observado dos IQS, assumiria valor igual a zero no primeiro ano de operação, contado a partir da emissão da Ordem de Serviço da FASE II. A partir de então sua incidência poderia corresponder em até 7,5% (sete e meio por cento) de decréscimo quando o desempenho obtido pelo aeroporto ficasse abaixo dos valores de referência estabelecidos e bonificação sujeita ao alcance simultâneo de todos os padrões estabelecidos, sendo que a bonificação por excelência seria de 1% (um por cento) para o caso de superação no período de 1 (um) ano e 2% (dois por cento) quando da superação ocorresse no período de 2 (dois) anos consecutivos.

Tratou-se, portanto, de definição de um sistema binário e discreto, no qual o resultado do Fator de Qualidade – Fator Q dependia unicamente de superação de valores estabelecidos (padrões e metas).

Cumprе assinalar, então, a importância da atuação da ANAC na definição da modelagem regulatória a ser aplicada no âmbito da concessão. Alicerçada nas melhores práticas internacionais observadas na indústria aeroportuária, o Agência foi precursora ao definir os aspectos a serem monitorados. Por meio dos indicadores, intentava-se prover tanto um diagnóstico das infraestruturas face à prestação dos serviços, como posicionar um marco regulatório inicial capaz de incentivar, inclusive, as melhorias e aprimoramento da própria regulação.

4.1.2. Aeroporto Internacional de Brasília (SBBR), São Paulo/Guarulhos (SBGR) e Viracopos (SBKP)

O objetivo desta seção é apresentar as adequações significativas de monitoramento de qualidade de serviços em aeroportos concedidos no Brasil durante o processo de concessão ocorrido no ano de 2012, revelando o processo de aprendizagem regulatória que resultou na evolução do modelo de incentivos por meio de medidas de qualidade. Destaca-se que as informações referentes à licitação destes aeroportos se encontram disponíveis no sítio eletrônico da ANAC, na rede mundial de computadores conforme os documentos disponibilizados por meio da Audiência Pública nº 16/2011.

Os Aeroportos Internacionais de Brasília/DF; Guarulhos/SP e Viracopos/SP foram incluídos no PND por meio do Decreto nº 7.531/2011. A política pública acerca do modelo de concessão a ser observado consta do Decreto nº 7.624/2011 o qual inclui, dentre outros, as questões afetas à qualidade na prestação de serviço.

Com relação aos aeroportos que compõe a chamada “2ª rodada” de Concessão de aeroportos, destaca-se que os ativos, com destaque especial ao aeroporto de Guarulhos, apresentavam gargalos de infraestrutura que poderiam acarretar sérios problemas ao setor aeroportuário, tais como comprometimento da malha aérea e não atingimento de adequados níveis de serviço. Logo, a participação da iniciativa privada foi a alternativa escolhida que poderia auxiliar na rápida expansão da infraestrutura, melhoria de gestão, operação e utilização da capacidade destes ativos.

Da mesma forma como ocorreu na concessão do ASGA, o processo referente à concessão dos aeroportos de Brasília, Guarulhos e Viracopos teve por premissas adotar as melhores práticas já em uso em outros setores, especialmente no que cabe à utilização de mecanismos de incentivo à concorrência.

Assim, e com vistas a propiciar o atingimento do interesse público, e com base nas premissas técnicas que subsidiaram a elaboração do contrato do ASGA, foram realizados aprimoramentos no arcabouço regulatório relacionado à qualidade dos serviços prestados nos aeroportos considerados essenciais para prover melhorias e aprimorar as práticas no setor. Tal decisão foi impulsionada pelo fato destes aeroportos apresentarem dimensões e características

bem diferentes das observadas no aeroporto de São Gonçalo do Amarante (ASGA). Ademais, o fato de os aeroportos movimentarem, a época da Concessão, quase 30% dos passageiros do país, requereu adequações na regulação por incentivos com o intuito de fomentar a gestão eficiente e a melhoria dos níveis de qualidade dos serviços prestados (ANAC, 2018).

Assinala-se, então, que no processo de concessão dos aeroportos de Brasília, Guarulhos e Viracopos foram realizadas adequações ao modelo de regulação no intuito de tornar o mecanismo de incentivo mais representativo com a realidade observada nos aeroportos.

Com relação aos indicadores de qualidade de serviço e os aspectos correlacionados, bem como aos valores de referência a serem considerados, assinala-se que o *Relatório 5 – Nível de Serviço e Parâmetros da Instalação*, apresentado por meio do EVTEA indicou proposta relacionada aos parâmetros de desempenho que poderiam ser observados nos aeroportos. O documento foi apresentado individualmente para cada aeroporto da rodada em comento, porém não foram consideradas propostas diferenciadas, de modo que foi sugerido o mesmo sistema de monitoramento para todos os aeroportos.

Assim, com base nas boas práticas internacionais, o relatório supracitado sugeriu que os parâmetros a serem considerados nos aeroportos considerassem aspectos relacionados à: (i) parâmetros de serviços diretos; (ii) parâmetros de disponibilidade de equipamento e (iii) parâmetros de pesquisa de opinião dos passageiros. Face à gama de serviços prestados nos aeroportos, a proposição foi endereçada no sentido de que o sistema monitorasse até 30 (trinta) parâmetros.

Ademais, e para fins de incentivo à observância dos parâmetros definidos, deveria ser definido um Fator Q, que poderia variar entre -7,5% (sete e meio por cento) a 2% (dois por cento) no ano, limitado a aspectos considerados essenciais para determinadas áreas de serviços aos usuários. Dessa maneira, direcionou-se a utilização de até 15 (quinze) aspectos para fins de avaliação do Fator Q sendo que, dentre estes, apenas um número elegível seria considerado para fins de bonificação.

Por fim, o fator Q seria obtido mediante o cálculo das pontuações obtidas para os parâmetros avaliados e a medição deveria ser realizada para cada mês do ano (total de 12

meses), de maneira binária. A pontuação geral seriam então a soma dos resultados mensais dividida por 12, e para cada aspecto seria aplicado um peso, de modo que a soma total fosse de 7,5% para decréscimos e 2% para bonificação.

No que tange aos critérios balizadores para o estabelecimento dos valores de referência a serem considerados na avaliação dos aeroportos, foi consignado que:

- (i) parâmetros de serviços diretos – filas de inspeção de segurança: valor para o desempenho inicial foi definido abaixo do nível definido pela BAA. Entretanto, os níveis poderiam ser elevados no decorrer do tempo;
- (ii) parâmetros de disponibilidade de equipamento: valor de referência advindo de referências internacionais, sendo os valores de bônus estabelecidos com a métrica a 100%; e
- (iii) parâmetros de pesquisa de opinião dos passageiros: os aspectos considerados são equivalentes aos coletados por meio da pesquisa ACI/ASQ, aplicada a nível internacional. Para fins de definição das métricas, tais parâmetros foram utilizados da seguinte forma (i) padrão – pontuação do menor quartil, e (ii) meta – pontuação do maior quartil. Para as áreas comerciais não foram estipulados valores de bônus.

O relatório apresentou ainda a sugestão de que, no decorrer da medição dos aspectos relacionados à qualidade dos serviços, fossem consideradas exceções relacionadas a situações como manutenções planejadas; problemas causados por terceiros; eventos de força maior; paralisações por motivos de segurança; mudanças inesperadas em decorrência de requisitos de órgãos públicos e grandes obras de infraestrutura.

Contudo, é importante assinalar que não foi possível identificar, por meio da análise documental, que teriam sido as referências internacionais utilizadas para a definição dos valores de referência (padrão e meta) dos parâmetros relacionados à disponibilidade de equipamentos. Outrossim, caso similar ocorre com os indicadores relacionados à pesquisa de opinião com os usuários, pois também não foi possível verificar, por meio das informações disponíveis no relatório ou nos demais documentos de pesquisa, quais critérios foram utilizados para a seleção dos aspectos a serem considerados na avaliação do Fator Q anual.

Destaca-se que foi sugerida a manutenção da abordagem do sistema binário e discreto, no qual o resultado do Fator de Qualidade – Fator Q depende unicamente de superação de valores estabelecidos (padrões e metas).

Enquanto inovação com relação ao acompanhamento da qualidade, o estudo em comento trouxe a figura do Plano de Qualidade de Serviço – PQS, o qual seria relacionado aos parâmetros definidos e deveria informar o desempenho do aeroporto com relação às métricas estabelecidas e, em caso de baixo desempenho, demonstrar ações que seriam adotadas pelo aeroporto para o alcance das metas. Nesse caso, o documento seria elaborado pela Concessionária e a fiscalização acerca do cumprimento face às obrigações contratuais a cargo da ANAC.

Por fim, era proposto ainda que o não alcance recorrente das metas propostas deveria resultar em ações corretivas pelas quais o novo operador deveria, progressivamente, (i) fornecer explicações; (ii) estabelecer um plano corretivo e (iii) demonstrar evidências de adoção do plano corretivo no prazo estabelecido.

Assim, os principais ajustes incorporados no bojo do processo de concessão destes aeroportos referem-se basicamente a:

- (i) nova disposição sobre como deverão ser aferidos os itens relacionados aos IQS nomeados como “serviços diretos”; “disponibilidade de equipamentos e instalações” e, “pesquisa de satisfação dos passageiros”.
- (ii) o Fator Q passará a ser medido por meio de 15 indicadores, sendo que, dentre estes, apenas alguns serão considerados para bonificação;
- (iii) adequação do mecanismo de bonificação por meio do Fator Q que passará a ser o resultado da soma dos valores de acréscimos associados aos itens selecionados, assim como ocorre nos casos de decréscimo do Fator Q;
- (iv) criação de um Plano de Qualidade de Serviço – PQS e sua correlação direta com o Fator Q, pois por meio do PQS a Concessionária deve apresentar, anualmente, seu desempenho aferido por meio de 30 Indicadores de Qualidade de Serviço – IQS.

Com relação aos valores de referência a serem utilizados para a avaliação do fator Q, cumpre assinalar que o Relatório 5, mencionado acima, é documento meramente orientativo e

de caráter não vinculante, motivo pelo qual é possível observar que foram realizados ajustes pontuais com relação a calibragem dos valores de padrão e meta na versão final do Apêndice C do Anexo 2 do Contrato de Concessão. Assim como ocorreu para os valores de referência propostos inicialmente, a pesquisa documental não foi capaz de rastrear a racionalidade utilizada na promoção destas adequações.

Logo, ainda tendo por base os resultados da pesquisa documental, assinala-se que nesta modelagem o regulador optou pela utilização de um sistema de indicadores de qualidade de serviço que contemplasse uma abordagem agregada (multiusuário/multifunção – que contempla tanto os passageiros quanto empresas aéreas, como por exemplo, os indicadores de disponibilidade de equipamentos e instalações).

Nessa rodada de concessão, foi previsto ainda no bojo do Contrato de Concessão a contratação de empresa independente especializada para a realização da coleta dos dados e realização da pesquisa, assim como foi prevista a prerrogativa para a ANAC recorrer ao serviço de empresa de auditoria independente para verificação dos IQS. Em ambos os casos, a empresa deverá ser contratada pela Concessionária e a ANAC terá direito de veto à contratação. No entanto, a aprovação prévia da ANAC é requerida apenas no caso da empresa que irá realizar a coleta dos dados dos IQS.

Conforme disposto na seção que apresentou as informações sobre a regulação de qualidade de serviço em aeroportos em outros países, a utilização de planos de ações corretivos associados diretamente aos indicadores coletados é prática em países do Reino Unido, na Itália, em Portugal e na França. Em geral, os planos de ações corretivas são apresentados periodicamente conforme definido em cada regulamento (em Portugal, por exemplo, o plano de ações corretivas é apresentado quando um indicador de pesquisa tem o desempenho abaixo do estabelecido, por mais de 2 (dois) trimestres consecutivos).

Outro ponto de inovação da regulação brasileira nesta rodada é a existência de penalidade (a qual não deve ser confundida com o incentivo relacionado ao fator Q) com relação à falha permanente por baixo desempenho na qualidade dos serviços. Assim, caso o operador aeroportuário apresente um indicador com o desempenho abaixo do estabelecido, ainda que tenha sido previsto plano de ações corretivas, estará sujeito à incidência de

penalidade se a situação permanecer por 2 (dois) períodos de coleta, consecutivos ou alternados.

Com relação aos IQS, verificou-se que o Contrato de Concessão definiu que até 15 (quinze) indicadores deveriam ser considerados para o cálculo anual do decréscimo do fator Q, e que um número limitado seria utilizado para o cálculo anual da bonificação. Assim, e conforme o termo contratual, 10 (dez) indicadores seriam considerados para fins de bonificação.

Para o cálculo do Fator Q, foi adotada nova modelagem de avaliação e adaptada sua incidência sobre o mecanismo de incentivo. Para essa rodada de concessão, definiu-se que a incidência do Fator Q nos reajustes tarifários anuais, para fins de decréscimo tarifário, ocorreria de maneira escalonada, de 30% (trinta por cento); 70% (setenta por cento) e 100% (cem por cento) nos 3 (três) primeiros anos da concessão.

Cumprasse assinalar, então, a importância da atuação da ANAC na modelagem dos processos que compuseram a 2ª rodada de concessões. O aprendizado regulatório decorrente da concessão do aeroporto do ASGA incentivou a gradual melhoria da Regulação de qualidade de serviços, acompanhando as inovações e melhores práticas internacionais. Dessa forma foi possível ao regulador promover ajustes no sentido de adequar a modelagem as prioridades da política pública setorial.

4.1.3. Aeroporto Internacional de Confins (SBCF) e do Rio de Janeiro – Galeão (SBGL)

Ainda neste trilhar de aprendizagem, e sendo o principal propulsor deste trabalho a verificação de como a regulação técnica tem avançado no sentido de melhor implementar a política pública setorial, apresenta-se as informações acerca do processo de desestatização dos Aeroportos de Confins e Galeão, que compuseram a rodada de concessões realizada no ano de 2014.

As informações referentes à licitação destes aeroportos encontram-se disponíveis no sítio eletrônico da ANAC, na rede mundial de computadores conforme os documentos disponibilizados por meio da Audiência Pública nº 07/2013. As versões do Contrato de

Concessão e seus anexos também estão disponíveis no sítio eletrônico da ANAC, na página temática “Concessões”.

Os Aeroportos Internacionais Confins/MG e Galeão/RJ foram incluídos no PND por meio do Decreto nº 7.896/2013. A política pública acerca do modelo de concessão a ser observado consta do Decreto nº 7.624/2011 o qual inclui, dentre outros, as questões afetas à qualidade na prestação de serviço.

No que tange aos aeroportos concedidos no ano de 2014, é importante reprimir que o aeroporto do Galeão seria um dos mais utilizados durante a Copa do Mundo de 2014 e teria papel crucial durante o período das Olimpíadas e Paraolimpíadas a serem realizadas no ano de 2016, cuja cidade sede foi o Rio de Janeiro. Assim, a concessão deste aeroporto teve seu processo norteado, dentre outros, por ações voltadas à melhoria da capacidade da infraestrutura a fim de que o aeroporto conseguisse absorver o aumento da demanda em função dos eventos previstos, assim como garantir a adequada prestação dos serviços aos usuários.

Com relação às propostas para as questões de qualidade de serviço assinala-se que o “*Relatório 5 - Proposta de plano de qualidade do serviço - fator Q*”, apresentado por meio do EVTEA indicou proposta relacionada aos parâmetros de desempenho que poderiam ser observados nos aeroportos. O documento foi reportado individualmente para cada aeroporto da rodada em comento, porém não foram identificadas propostas diferenciadas para o sistema de monitoramento ou para os demais documentos correlatos as questões de qualidade. Assim, as sugestões do relatório supracitado, representam inovações com relação à rodada anterior, estão relacionadas à:

- (i) Inclusão, no PQS, de um plano de resiliência operacional que estabelecesse os sistemas e processos para minimizar o risco de significativa interrupção operacional, o qual deveria incluir ações a serem adotadas em caso de interrupção. Ademais, a Concessionária deveria prever no plano que em situações de significativa interrupção, ações para manter os passageiros informados sobre os seus planos de viagem;
- (ii) Consulta às empresas aéreas quando da elaboração do PQS;
- (iii) Apresentação, a partir do segundo PQS, de indicadores-chaves acordados com as companhias aéreas;

- (iv) Contratação de pesquisa internacional independente;
- (v) Apresentação de relatório mensal de desempenho para a ANAC e para as empresas aéreas;
- (vi) Publicidade das informações aos passageiros por meio de um relatório resumido.

Verifica-se, então, que foram sugeridas adequações ao Plano de Qualidade de Serviço – PQS, a fim de tornar o documento mais robusto e diretivo, além de incorporar práticas tais como a previsão de definição de padrões de desempenho acordados entre a Concessionária e as companhias aéreas.

No mais, o aprimoramento da qualidade dos serviços prestados foi composto, ainda, pela inclusão de aspectos de monitoramento diretamente relacionados com o desempenho de componentes afetos ao lado ar e de previsão de aumento nos valores de decréscimo em caso de falhas sistêmicas na prestação dos serviços, a saber:

- (i) Monitoramento do atendimento em ponte de embarque (percentual de passageiros atendidos em ponte de embarque por tipo de operação – doméstica ou internacional);
- (ii) Monitoramento da taxa de fluxo de pistas (acompanhamento das situações que poderiam levar à redução da capacidade do sistema de pistas e que possam impactar nas operações);
- (iii) Inclusão de nova redução tarifária em função de falhas seguidas na prestação do serviço durante o período a ser considerado para cálculo do fator de qualidade – falha persistente.

Assim, no que tange aos Indicadores de Qualidade, direcionou-se a utilização de até 17 (dezessete) aspectos para fins de avaliação do Fator Q sendo que, dentre estes, apenas um número elegível seria considerado para fins de bonificação. Já com relação aos balizadores para o estabelecimento das métricas a serem avaliadas nos aeroportos, constatou-se que o relatório não fez referência a este tema. Entretanto, para os indicadores relacionados aos serviços diretos, disponibilidade de equipamentos e pesquisa de satisfação de passageiros é possível observar similaridade com os valores dispostos nos contratos da 2ª rodada de concessão.

Foram mantidas, ainda, as sugestões de que o cálculo do indicador de disponibilidade considerasse exceções relacionadas às situações como manutenções planejadas; problemas causados por terceiros; eventos de força maior; paralisações por motivos de segurança; mudanças inesperadas em decorrência de requisitos de órgãos públicos e grandes obras de infraestrutura.

Com relação aos valores de incidência do Fator Q, foi mantida a variação entre -7,5% (sete e meio por cento) a 2% (dois por cento) no ano, limitados a aspectos considerados essenciais para determinadas áreas de serviços aos usuários. Por fim, o fator Q continua a ser calculado com base nas pontuações obtidas para os parâmetros avaliados e a medição deve ser realizada para cada mês do ano (total de 12 meses).

Assinala-se, no entanto, que a previsão da falha persistente na prestação do serviço seria avaliada durante o período de coleta dos dados, porém sua incidência estaria limitada ao nível máximo de decréscimo tarifário previsto, de modo que o percentual máximo de decréscimo anual estaria limitado a um valor igual ou menor do que 7,5%. Assim como nas rodadas anteriores foi mantida a abordagem do sistema binário e discreto, no qual o resultado do Fator de Qualidade – Fator Q depende unicamente de superação de valores estabelecidos (padrões e metas).

Outrossim, ainda em função da diretriz política estabelecida, verifica-se que, no bojo dos novos instrumentos jurídicos, passou a vigorar a figura de dois novos planos a serem desenvolvidos e apresentados pelas Concessionárias, quais sejam:

- (i) o Plano de Contingências para Situações Excepcionais – PCSE, documento voltado para o detalhamento de ações e profissionais responsáveis por atividades que mitiguem os efeitos para os usuários de eventuais situações que interfiram no funcionamento do aeroporto (ANAC, 2018); e
- (ii) o Plano de Eventos Especiais – PEE, voltado para as atividades e eventos programados que possam causar impacto significativo nas operações do aeroporto e que demandem ações endereçadas ao atendimento da demanda esperada.

Com relação aos IQS, pontua-se que ao final das discussões optou-se por definir que até 16 (dezesseis) indicadores seriam considerados para o cálculo anual do fator Q com

incidência no decréscimo. Porém, para fins de bonificação, apenas um número limitado seria elegível para bonificação por superação de metas de desempenho. Dessa forma, o total de 10 (dez) dos indicadores poderiam ser considerados para fins de bonificação.

Já para a modelagem de cálculo do Fator Q, o ponto de grande relevância desta abordagem é a forma de incidência desse fator nos reajustes tarifários anuais. Ao contrário da proposta adotada nas Concessões dos aeroportos de Brasília, Guarulhos e Viracopos, na qual a incidência deste fator para fins de decréscimo tarifário ocorreria de maneira escalonada, para os aeroportos de Confins e Galeão optou-se por definir a incidência direta do Fator Q nos reajustes tarifários já no início das Concessões.

Apesar da premissa norteadora do processo ter sido a de manter as proposições elencadas nos contratos de concessão dos aeroportos de Brasília, Guarulhos e Viracopos, cabe assinalar que, após reuniões com demais órgãos do governo federal, para fins de ajuste ao incentivo à realidade observada, definiu-se que não haveria o escalonamento do Fator Q durante os primeiros anos da Concessão como ocorreu com os aeroportos da 2ª rodada (Brasília, Guarulhos e Viracopos).

Desta forma, foi proposto que o Fator Q produzisse efeitos desde o início da concessão, porém os indicadores que pudessem ser impactados pelos investimentos obrigatórios contemplados na Fase I-B, inicialmente, não seriam considerados para fins de reajuste das tarifas até o período previamente definido nos contratos.

4.1.4. Aeroporto Internacional de Florianópolis (SBFL); de Fortaleza (SBFZ); Porto Alegre (SBPA) e de Salvador (SBSV)

No que concerne às obrigações que compõem a quarta rodada de concessões, ocorrida no ano de 2017, vale marcar que também foram realizados ajustes ao texto contratual no intuito de prover melhor clareza e sintonia entre a regulação proposta e os objetivos esperados.

As informações referentes à licitação destes aeroportos encontram-se disponíveis no sítio eletrônico da ANAC, na rede mundial de computadores e conforme os documentos disponibilizados por meio das Audiências Públicas nº 09/2016 e nº 24/2016.

Os Aeroportos Internacionais de Florianópolis (SC); Fortaleza (CE); Porto Alegre (RS) e Salvador (BA) foram incluídos no PND por meio do Decreto nº 8.517/2015. A política pública acerca do modelo de concessão a ser observado consta do Decreto nº 7.624/2011 o qual inclui, dentre outros, as questões afetas à qualidade na prestação de serviço.

Diferente do observado nas rodadas anteriores, para estes aeroportos não foram apresentados estudos específicos relacionados à parte de qualidade dos serviços, sendo assim, coube à ANAC propor e realizar os ajustes e adequações pontuais ao texto contratual. Dentre os pontos objetos de intervenção, cabe destaque para as adequações as disposições afetas:

- (i) ao Plano de Qualidade de Serviço – PQS – melhoria da redação contratual com a finalidade de propiciar maior clareza quanto a aplicabilidade das obrigações contratuais;
- (ii) ao Relatório de Qualidade de Serviço – RQS – melhoria da redação contratual com a finalidade de propiciar maior clareza quanto a aplicabilidade das obrigações contratuais.
- (iii) aos Indicadores de Qualidade de Serviço – IQS – inclusão/supressão/ajustes de componentes/indicadores;
- (iv) à alteração/ajustes com relação aos IQS que iriam compor o Fator de Qualidade – fator Q; e
- (v) à alterações pontuais com relação a incidência do fator Q.

Como um dos principais pontos de ajuste, nesta rodada, foi positivado o entendimento da ANAC com relação à utilização de casas decimais para fins de avaliação dos resultados aferidos pelas Concessionárias. A posição da Agência Reguladora já estava sedimentada em diversos processos administrativos, entretanto, e com o objetivo de restar claro o posicionamento já manifestado e aplicado aos demais processos de concessão, optou-se por inserir explicitamente o texto acerca das casas decimais nos instrumentos legais.

Com relação aos IQS, o Contrato estabeleceu que 17 (dezesete) indicadores seriam considerados para o cálculo anual do fator Q. Contudo, até 16 (dezesesseis) seriam considerados

para fins de incidência no decréscimo. Outrossim, e apesar de ter sido previsto que, para fins de bonificação, apenas um número limitado seria elegível por superação de metas de desempenho, o Contrato inovou ao prever que, além dos demais previstos, 1 (um) indicador seria considerado exclusivo para bonificação. Dessa forma, o total de 11 (onze) dos indicadores poderiam ser considerados para fins de bonificação.

No mais, e para a modelagem de cálculo do Fator Q, o ajuste disposto é que a incidência desse fator nos reajustes tarifários, ocorrerá, com 100% de seus efeitos, a partir do 4º reajuste anual das tarifas e a partir de então, diferentemente do modelo escalonado ou do modelo de aplicação parcial já adotados. Outrossim, foi mantida a abordagem do sistema binário e discreto, no qual o resultado do Fator de Qualidade – Fator Q depende unicamente de superação de valores estabelecidos (padrões e metas).

4.1.5. Principais aspectos de qualidade de serviço dispostos nos Contratos de Concessão de aeroportos

A seção acima apresentou as principais informações que compõe a regulação de qualidade de serviços dispostas em cada rodada de concessão de aeroportos. Em face do acima exposto, e a fim de possibilitar uma visão geral das referências até aqui apresentadas, a figura abaixo compila os principais aspectos de qualidade de serviço estabelecidos nos Contratos de Concessão de aeroportos no período de 2011 a 2017:

Figura 5 – Principais aspectos de qualidade de serviço – Contratos de Concessão de aeroportos/Brasil: período de 2011 a 2017.



Fonte: dados compilados pela autora

Com base nas informações acima, é possível observar que prática comum adotada para a regulação de todos os aeroportos concedidos no Brasil é a utilização de um sistema de

indicadores para monitorar a qualidade dos serviços prestados associado a um mecanismo de incentivo que incide sobre as tarifas aeroportuárias anuais.

Reitera-se, no entanto, que não existe uma metodologia padrão baseada em um conjunto completo de indicadores capaz de avaliar o desempenho do serviço aeroportuário. Diante do exposto, e considerando a importância de que seja possível o aprimoramento das ferramentas de regulação ao longo do tempo, a próxima seção irá discorrer brevemente sobre as revisões dos indicadores de qualidade de serviço e da metodologia de cálculo do Fator Q ocorridas no âmbito dos Contratos de Concessão dos aeroportos do ASGA (2015) e de Brasília; Guarulhos e Viracopos (2017).

4.2. DA REVISÃO DOS PARÂMETROS DA CONCESSÃO – RPC

Os Contratos de Concessão preveem o instituto da Revisão dos Parâmetros da Concessão – RPC – prerrogativa que permite, a cada 5 (cinco) anos, incorporar aos Contratos de Concessão as melhorias de prática regulatória e promover ajustes nos incentivos contratuais. Outrossim, neste momento é oportunizado ainda que tanto os regulados quanto demais atores – sociedade civil; órgãos setoriais; entidades representativas do setor e etc. – apresentem contribuições que podem ser incorporadas à abordagem de qualidade de serviço nos aeroportos.

Conforme os Contratos de Concessão, a RPC é a ocasião em que, após audiência pública, podem ser revistos os Indicadores de Qualidade do Serviço – IQS, assim como a metodologia de cálculo do Fator Q com vistas a criar incentivos para melhoria da qualidade dos serviços prestados (ANAC, 2018).

A intenção é permitir a discussão e a análise sobre eventuais ajustes e adequações à regulação de qualidade de serviço, assim como fazer uma avaliação do contexto aeroportuário, no intuito de permitir o entendimento de quais são os principais problemas observados e direcionar o foco e atenção do regulador para a prospecção de soluções. Considerando a periodicidade estabelecida nos Contratos de Concessão para a realização da RPC, assinala-se que até o ano de 2017 foram realizadas duas Revisões dos Parâmetros da Concessão, a saber:

- (i) Aeroporto de São Gonçalo do Amarante – ASGA, no ano de 2015, e
- (ii) Aeroportos de Brasília; Guarulhos e Viracopos, no ano de 2017.

A primeira RPC, realizada no decorrer dos processos de concessão, foi a relativa ao aeroporto do ASGA. O instituto foi materializado por meio da Decisão ANAC nº 32/2015, e, portanto, a regulação apresentada em seção específica deste capítulo foi substituída por uma nova modelagem, já adaptada e que incorpora as melhorias no processo regulatório aplicado às concessões ocorridas nos anos aeroportos da 2ª e 3ª rodadas.

A nova modelagem de monitoramento de qualidade de serviço do aeroporto de São Gonçalo do Amarante (ASGA) apresentada a seguir, demonstra a evolução e adaptação do modelo de regulação de qualidade de serviço em aeroportos no Brasil. Assim, durante o processo de Revisão dos Parâmetros da Concessão do Contrato do aeroporto de São Gonçalo do Amarante, optou-se por manter a lógica já adotada no contrato de concessão em termos dos aspectos de qualidade de serviço a serem monitorados.

Entretanto, o conteúdo disposto no Anexo 2 precisou ser adequado face à nova realidade observada no âmbito das concessões, no que tange à:

- (i) necessidade de adequar a regulação do contrato do ASGA aos demais contratos vigentes e promover ajustes nos incentivos contratuais, no intuito de incentivar a melhoria do processo; e
- (ii) mitigação dos custos regulatórios de acompanhamento do processo.

Especificamente no que se refere ao sistema de indicadores de qualidade de serviço e os padrões e metas relacionados ao seu desempenho, cumpre assinalar que foram realizados ajustes a fim de padronizar as informações a serem coletadas no Aeroporto de São Gonçalo do Amarante (ASGA) com os demais contratos vigentes. Logo, foram utilizadas referências dos contratos da 2ª e 3ª rodadas de concessão de aeroportos.

Destaca-se, que o sistema de indicadores manteve similaridade com as informações aferidas nos demais aeroportos concedidos, todavia não abarca toda a gama de indicadores em uso. Deste modo, não foram considerados os aspectos relacionados a atendimento em pontes

de embarque e fluxo de pista, pois tais componentes são típicos de aeroportos de grande porte, o que não corresponde à realidade observada neste aeroporto.

Em suma, as adequações realizadas no modelo regulatório disposto no Contrato de Concessão do ASGA buscaram revisar os aspectos da metodologia de cálculo do Fator Q e os IQS a serem monitorados no aeroporto.

Ademais, assinala-se que o objetivo da 1º RPC do ASGA no que tange aos aspectos da metodologia de cálculo do Fator Q foi preencher lacunas metodológicas no texto contratual vigente e alinhar, com adaptações, o referido Contrato de Concessão com as inovações contratuais aplicadas aos outros aeroportos concedidos pela União (Brasília, Confins, Galeão, Guarulhos e Viracopos).

Com relação às modificações realizadas, assinala-se que apesar de ter sido mantido o sistema binário e discreto, a revisão promoveu ajustes com relação aos indicadores que teriam incidência no Fator Q. Assim, ficou estabelecido que o novo sistema de IQS incluiria aspectos relacionados a Serviços Diretos; Disponibilidade de equipamentos; Instalações Lado Ar e Pesquisa de satisfação de Passageiros. Outra inovação promovida é que, neste novo modelo, até 15 (quinze) indicadores seriam considerados no cálculo anual do Fator Q para seu decréscimo, sendo que 10 (dez) seriam elegíveis para bonificação.

Ainda no trilhar do conhecimento sobre os desafios regulatórios enfrentados pela ANAC com relação às adequações necessárias ao modelo de regulação por desempenho em utilização nos aeroportos objetos de Concessão, e em observância aos dispositivos contratuais vigentes, no ano de 2017 foi realizada a Revisão dos Parâmetros da Concessão dos aeroportos da 2ª rodada de concessões – Brasília, Guarulhos e Viracopos.

A RPC foi materializada por meio da Decisão ANAC nº 205/2017, e, de modo breve, delineia-se que as modificações realizadas foram basicamente relacionadas à adequação no sistema de indicadores e a incidência de alguns destes itens no cálculo do fator Q. Desse modo, foram realizadas exclusões e inclusões de indicadores, assim como a alteração na nomenclatura dos aspectos a serem monitorados.

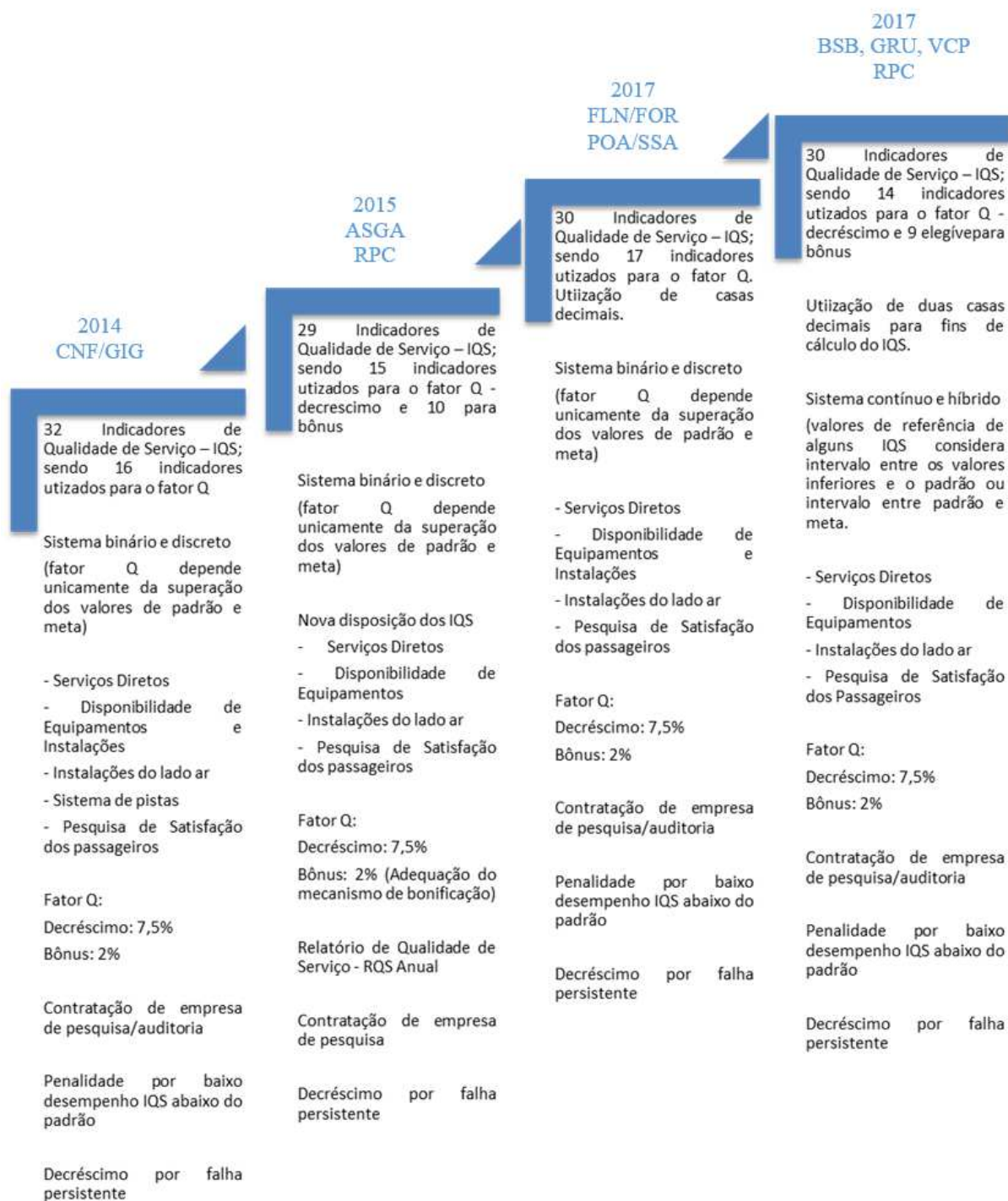
Assim, e em termos de inovação com relação a modelagem anterior, a nova proposta trouxe a figura de um sistema contínuo e híbrido que a ser considerado na forma de cálculo do Fator Q e a revisão dos IQS e dos respectivos padrões e metas, atualizados em função dos resultados alcançados pelos aeroportos brasileiros nos últimos anos. A intenção foi balancear os incentivos contratuais relacionados à qualidade da prestação dos serviços.

Com relação, especificamente, ao sistema de IQS adotado nos aeroportos de Brasília, Guarulhos e Viracopos, o texto original do Contrato estabeleceu que os indicadores compreendem os aspectos relacionados a Serviços Diretos; Disponibilidade de Equipamentos e Instalações; e Pesquisa de Satisfação dos Passageiros. Outrossim, dentro deste contexto, até 14 (quatorze) indicadores deveriam ser considerados no cálculo anual do fator Q para seu decréscimo, dentre os quais 10 (dez) seriam passíveis de bonificação por superação de metas de desempenho.

Após a realização da RPC, ficou estabelecido que os IQS incluirão aspectos relacionados a Serviços Diretos; Disponibilidade de equipamentos; Instalações Lado Ar e Pesquisa de satisfação de Passageiros. Ficou definido ainda que 14 (catorze) indicadores serão considerados no cálculo anual do Fator Q para seu decréscimo, dentre os quais 9 (nove) são elegíveis para bonificação. A medida teve por objetivo tornar o sistema de indicadores mais próximo à realidade observada nos aeroportos. Cumpre assinalar que as informações acerca dos indicadores em uso no Brasil e que tem incidência no Fator Q serão apresentadas em tópico específico.

Para uma melhor compreensão do conteúdo apresentado nesta seção, são apresentadas as principais informações sobre o sistema de indicadores; a metodologia de cálculo do Fator Q e os aspectos relacionados a estes, após a realização das RPC's nos anos de 2015 e 2017.

Figura 6 – Sistema de IQS e fator Q após as RPC's de 2015 e 2017



Fonte: dados compilados pela autora

Por fim, reitera-se que o principal desafio observado no momento de realização da revisão dos parâmetros de uma concessão é, justamente, rever e estabelecer novos marcos regulatórios que permitam minimizar as questões relacionadas à queda ou baixa qualidade dos serviços a serem prestados. Diante do exposto, depreende-se que manter a continuidade e a

qualidade dos serviços prestados nos aeroportos é tão importante quanto apenas garantir a melhoria e/ou construção de novos terminais.

Ainda no intuito de apresentar ao leitor quais são os principais aspectos monitorados nos aeroportos concedidos e os quais incidem sobre o reajuste anual das tarifas, a seção a seguir irá apresentar os principais aspectos do sistema de indicadores brasileiro e elencar os itens monitorados em cada aeroporto, de acordo com sua rodada de concessão.

4.3. PRINCIPAIS ASPECTOS DO SISTEMA DE INDICADORES BRASILEIRO

O marco regulatório brasileiro teve como premissas as melhores práticas internacionais de regulação e o monitoramento de qualidade de serviços em aeroportos e, quando do estabelecimento da regulação técnica, selecionou os indicadores que melhor correspondiam ao atendimento do objetivo regulatório.

Assim, reitera-se que medir o desempenho do aeroporto pode ser visto como uma atividade crítica de gerenciamento e se propõe a auxiliar tanto os gestores dos aeroportos quanto os governos na medição do desempenho aeroportuário direcionados, em especial, para três objetivos principais: medir a eficiência financeira e operacional, avaliar estratégias alternativas de investimento e permitir que os governos regulem a atividade aeroportuária (FEURER; CHAHARBAGHI, 2015).

Com base no que a literatura de apoio já apontou quanto à classificação dos aspectos coletados nos aeroportos, restou demonstrado que no Brasil a medição por desempenho reside basicamente nos aspectos objetivos – relacionados com a questões de disponibilidade de equipamentos e instalações (elevadores, escadas rolantes, etc.) e aqueles afetos a aspectos como tamanho da fila e o tempo de espera – e aspectos subjetivos – com enfoque na satisfação dos passageiros e que podem ser monitorados por meio de pesquisas de satisfação.

Os Indicadores de Qualidade de Serviço – IQS – a serem coletados nos aeroportos encontram-se dispostos no Anexo 2 dos Contratos de Concessão e estão divididos basicamente nos aspectos relacionados a: serviços diretos; disponibilidade de infraestrutura aeroportuária (equipamentos e instalações) e pesquisa de satisfação dos passageiros. Dessa forma, o modelo brasileiro utiliza-se de um sistema de indicadores que busca compreender

uma gama de informações do ambiente aeroportuário. Apesar destes aspectos serem comuns a todos os aeroportos concedidos, é possível observar diferenças pontuais dentro das categorias. Isso ocorre porque alguns indicadores foram estabelecidos em função do contexto que permeava a concessão dos ativos.

Com relação ao mecanismo de incentivo associado ao desempenho, os Contratos de Concessão em vigor estabelecem a incidência do fator de qualidade – Fator Q, por meio de acréscimos e decréscimos aos reajustes tarifários, a ser obtido mediante a avaliação dos Indicadores de Qualidade de Serviços – IQS (ANAC, 2018).

Assim, o resultado do Fator de Qualidade – Fator Q está diretamente associado aos valores estabelecidos (padrões e metas), sendo que os resultados do desempenho do regulado poderão ser representados no reajuste tarifário anual por até 7,5% (sete e meio por cento) de decréscimo a 2% (dois por cento) de bônus.

Ao longo do estudo realizado, observou-se, ainda, que o intervalo de incidência do Fator Q é comum a todas as rodadas de concessão. Entretanto, a metodologia de cálculo deste fator foi revista ao longo dos processos, sendo as principais alterações relacionadas a quantidade de indicadores utilizados para fins de obtenção do resultado final de decréscimo e bônus tarifário e a previsão associada a incidência por falha persistente na prestação dos serviços.

No intuito de apresentar, de maneira consolidada, os aspectos referentes à qualidade de serviços coletados nos aeroportos concedidos e a prática regulatória em uso, a tabela abaixo retrata os aspectos gerais de qualidade de serviço monitorados no período de 2011 a 2017.

Quadro 6: Indicadores de qualidade de serviço e a incidência da regulação por incentivo

BRASIL (2011-2017)	
Brasília; Confins; Florianópolis; Fortaleza; Galeão; Guarulhos; Porto Alegre; Salvador; São Gonçalo do Amarante e Viracopos	
ASPECTOS MEDIDOS POR MEIO DOS IQS	REGULAÇÃO POR INCENTIVO
Serviços Diretos (% tempos de espera)	Fator Q - Incidência no Reajuste tarifário anual Até 7,5% de decréscimo e até 2% de bônus
Disponibilidade de Equipamentos e Instalações (consideradas também as Instalações de lado ar % disponibilidade)	Falha de desempenho permanente (penalidade – por indicador com baixo desempenho por determinados períodos consecutivos ou alternados)
Pesquisa de Satisfação dos Passageiros (Percepção dos passageiros)	Falha persistente no desempenho dos IQS – incidência no fator Q anual

Fonte: dados compilados pela autora

Já no que se refere aos ao sistema de indicadores, a cada mês são aferidos, aproximadamente, 30 indicadores de qualidade de serviço relacionados a medições objetivas e subjetivas, sendo possível depreender que este número tenta ser representativo da realidade aeroportuária.

Os indicadores que compõem a categoria tida como aspectos objetivos coleta as informações relacionados à *Serviços Diretos e Disponibilidade de Infraestrutura Aeroportuária*. Tais medidas referem-se, respectivamente, à avaliação do percentual de atendimento em canais de inspeção – que visa a testar a operação dos componentes, principalmente nos momentos de maior movimento, e ao monitoramento da disponibilidade técnica de infraestrutura aeroportuária considerada crítica para a adequada prestação de serviço no âmbito do aeroporto. Abaixo são apresentados os indicadores objetivos comuns coletados nos aeroportos brasileiros concedidos e que têm incidência sobre o fator de qualidade anual:

Quadro 07: Indicadores comuns de Serviços Diretos e Disponibilidade de Equipamentos e Instalações

INDICADORES DE QUALIDADE DE SERVIÇO (IQS) – 2011 A 2017			
CNF/GIG	ASGA (pós RPC)	FOR/FLN/POA/SSA	BSB/GRU/VPC (pós RPC)
SERVIÇOS DIRETOS			
Tempo na fila de inspeção de segurança (Q)	Tempo na fila de inspeção de segurança (Q)	Tempo na fila de inspeção de segurança (Q)	Tempo na fila de inspeção de segurança (Q)
DISPONIBILIDADE DE EQUIPAMENTOS E INSTALAÇÕES			
Elevadores, escadas e esteiras rolantes (Q)	Elevadores, escadas e esteiras rolantes (Q)	Elevadores, escadas e esteiras rolantes (Q)	Elevadores, escadas e esteiras rolantes (Q)
Sistema de processamento de bagagens (embarque) (Q)	Sistema de processamento de bagagens (embarque) (Q)	Sistema de processamento de bagagens (embarque) (Q)	Sistema de processamento de bagagens (embarque) (Q)
Sistema de restituição de bagagens (desembarque) (Q)	Sistema de restituição de bagagens (desembarque) (Q)	Sistema de restituição de bagagens (desembarque) (Q)	Sistema de restituição de bagagens (desembarque) (Q)
Pontes de Embarque (Q)	Pontes de Embarque (Q)	Pontes de Embarque (Q)	Pontes de embarque (Q)
Atendimento de Pontes de Embarque (Q)	-----	Atendimento em Pontes de Embarque (Q)	Atendimento em Pontes de Embarque (Q)
Posições de pátio (Q)	-----	Posições de pátio (Q)	-----
Equipamento apropriado para embarque e desembarque de Passageiros com Necessidades de Assistência Especial – PNAE (Q)	Equipamento apropriado para embarque e desembarque de Passageiros com Necessidades de Assistência Especial - PNAE (Q)	Equipamento apropriado para embarque e desembarque de Passageiros com Necessidades de Assistência Especial – PNAE (Q)	-----
-----	Ar pré-condicionado (“Preconditioned Air”) (Q)	Ar pré-condicionado (“Preconditioned Air”) Q	-----
-----	Fonte de energia elétrica auxiliar (Q)	-----	-----
Fluxo de Pistas (Q)	-----	-----	-----

Fonte: dados compilados pela autora com base nas informações disponíveis nos contratos de concessão

Já no que se refere à aferição dos indicadores subjetivos, pontua-se que esta decorre da avaliação realizada pelos passageiros acerca de seu nível de satisfação com os serviços

prestados. Durante a realização da pesquisa, os passageiros são convidados a avaliar indicadores previamente estabelecidos, os quais abordam aspectos relacionados à sinalização, ambiente, satisfação com o aeroporto, dentre outros, utilizando uma escala da avaliação de 5 pontos, na qual o desempenho do aeroporto pode ser variar de 1 (ruim) a 5 (muito bom). Os indicadores subjetivos comuns monitorados nos aeroportos brasileiros concedidos e que tem incidência sobre o fator de qualidade anual são apresentados a seguir:

Quadro 08: Indicadores comuns à pesquisa de satisfação de passageiros

INDICADORES DE QUALIDADE DE SERVIÇO (IQS) – 2011 A 2017			
CNF/GIG	ASGA	FOR/FLN/POA/SSA	BSB/GRU/VPC
PESQUISA DE SATISFAÇÃO DE PASSAGEIROS			
Qualidade das informações: sinalização, informações de voo, sistema sonoro de aviso aos passageiros e outros (Q)	Qualidade das informações: sinalização, informações de voo, sistema sonoro de aviso aos passageiros e outros (Q)	Qualidade das informações: sinalização, informações de voo, sistema sonoro de aviso aos passageiros e outros (Q)	Facilidade de encontrar seu caminho no terminal (Q) Disponibilidade de informações de voos (Q)
Limpeza e disponibilidade de banheiros (Q)	Limpeza e disponibilidade de banheiros (Q)	Limpeza e disponibilidade de banheiros (Q)	Limpeza de banheiros (Q)
-----	Conforto térmico e acústico (Q)	Conforto térmico e acústico (Q)	Conforto térmico (Q) Conforto acústico (Q)
Conforto e disponibilidade de assentos no saguão de embarque e outras áreas públicas (Q)	Conforto e disponibilidade de assentos no saguão de embarque e outras áreas públicas (Q)	Conforto e disponibilidade de assentos no saguão de embarque e outras áreas públicas (Q)	Qualidade de rede sem fio e outras conexões de internet disponibilizadas pelo operador aeroportuário (Q)
Limpeza geral do aeroporto (Q)	Limpeza geral do aeroporto (Q)	Limpeza geral do aeroporto (Q)	Facilidade para entrar ou sair de veículo na via de acesso junto à entrada do terminal (meio-fio) (Q)
Cordialidade dos funcionários do aeroporto (Q)	Cordialidade dos funcionários do aeroporto (Q)	Cordialidade dos funcionários do aeroporto (Q)	-----
Disponibilidade de carrinhos para bagagem (Q)	Disponibilidade de carrinhos para bagagem (Q)	Disponibilidade de carrinhos para bagagem (Q)	-----
Disponibilidade de vagas de estacionamento (Q)	Disponibilidade de vagas de estacionamento (Q)	Disponibilidade de vagas de estacionamento (Q)	-----
-----	Custo benefício das lojas e praças de alimentação (Q)	-----	Qualidade e variedade de restaurantes/instalações para alimentação (Q)

Fonte: dados compilados pela autora com base nas informações disponíveis nos contratos de concessão

Reitera-se que o entendimento acerca da ferramenta de monitoramento e avaliação é essencial para compreender como essa problemática tem sido enfrentada no setor aeroportuário.

4.4 DOS AEROPORTOS NÃO CONCEDIDOS

Com relação aos aeroportos não concedidos e que ainda estão sob gestão do Estado por meio de empresas estatais, notadamente pela Infraero no caso dos aeroportos federais, cumpre pontuar que não há regulação de qualidade de serviço para estes agentes. Neste contexto, cumpre salientar que o tema já foi objeto de discussão no âmbito da ANAC, conforme pode-se observar nos autos do processo nº 00058.071375/2014-01 (ANAC, 2014), e na ocasião optou-se pela não regulação do tema face o contexto relacionado às políticas públicas de infraestrutura aeroportuária.

5. A REGULAÇÃO E O SISTEMA DE INDICADORES DE QUALIDADE DE SERVIÇOS PARA AEROPORTOS

O conteúdo apresentado ao longo desta pesquisa discorreu sobre a correlação entre o monitoramento de qualidade de serviços em aeroportos concedidos no Brasil e o instituto da regulação econômica. Por meio das informações apresentadas, este trabalho pretendeu delinear a formalização e aplicabilidade dos institutos referenciados no bojo dos processos de concessão aeroportuária.

Com relação ao endereçamento estabelecido na política pública setorial e na política nacional de aviação civil, coube ao regulador, por meio de uma escolha técnica, definir a forma de intervenção na economia no sentido de equalizar as relações e mitigar os conflitos entre as partes.

Neste contexto, é salutar a atuação da ANAC, que se dedica para lograr êxito no processo de implementação das diretrizes de desenvolvimento econômico associadas à promoção de investimentos na infraestrutura aeroportuária e ao estímulo à concorrência em âmbito nacional. Assim, ao definir um sistema de monitoramento de qualidade para os aeroportos concedidos que buscasse equalizar os objetivos regulatórios a serem atingidos com os ganhos associados à melhoria da qualidade dos serviços prestados, a ANAC estabeleceu um alicerce da avaliação do desempenho.

Outrossim, este mecanismo de monitoramento é uma das inovações promovidas no âmbito dos processos de concessão de infraestrutura aeroportuária e se propõe a oferecer informações necessárias ao processo de tomada de decisão sobre as melhorias/mudanças a serem promovidas na regulação técnica.

Reitera-se que, por se tratar de assunto complexo e para o qual não há um modelo unificado no mundo, a definição do sistema de monitoramento de qualidade de serviços em aeroportos no Brasil teve por premissa as práticas regulatórias aplicadas no âmbito de outros países.

No entanto, a regulação definida pela ANAC é elaborada com base nas diretrizes e orientações representadas pela política pública do governo face a um contexto. Sendo assim, a

decisão acerca da intervenção no mercado pode advir de determinação governamental e, neste caso, o regulador precisa propor a alternativa para implementar as determinações, porém não consegue avaliar todos os possíveis impactos de sua intervenção no mercado antes que as regras sejam implementadas.

Desta maneira, os resultados da regulação só começam a ser verificados após um período de aplicação sendo difícil e oneroso ao regulador agir na correção de eventuais distorções. No caso das Concessões federais de aeroportos esta dinâmica é ainda mais complexa, uma vez que as regulação está dispostas no bojo dos contratos os quais são submetidos a todas as regras do regime jurídico de direito.

Logo, é importante assumir que a regulação também está passível de falhas e imprecisões, sendo imperioso que o regulador reconheça a necessidade de revisar e avaliar periodicamente a regulação em termos de eficiência e efetividade. Esta prática visa a garantir a aderência do arcabouço regulatório à realidade observada e, por conseguinte, ao atingimento do objetivo principal da regulação.

Assim, apresenta-se algumas reflexões encontradas na literatura que discorrem sobre a importância de que os governos avaliem a real necessidade de promover intervenções no mercado, bem como trazem luz para a discussão sobre os impactos e disfunções mercadológicas que podem ser ocasionados em contextos de eventuais falhas na regulação.

Com base nestas informações pretende-se auxiliar no processo de aprendizado acerca do modelo de regulação da qualidade de serviço em aeroportos concedidos utilizado no Brasil e, conseqüentemente, fomentar as discussões que tratam da melhoria da qualidade regulatória na conjuntura da exploração de infraestrutura de transportes. Outrossim, o conhecimento aqui disposto poderá subsidiar os processos de discussão acerca dos normativos a serem elaborados pela ANAC, no sentido de mais assertividade para o atingimento do objetivo regulatório e do interesse público.

Cumprе reiterar que ainda não há registros de estudos na literatura que compile informações acerca da racionalidade que orientou a modelagem da regulação de qualidade de serviços em aeroportos concedidos no Brasil. Dessa forma, os dados até aqui apresentados também contribuem para a compreensão dos apontamentos dispostos na próxima seção que

se relacionam tanto com o instituto da regulação quanto com a ferramenta escolhida para estimular as melhorias na qualidade dos serviços.

5.1. DOS INCENTIVOS REGULATÓRIOS À QUALIDADE DE SERVIÇOS

Face às considerações já apresentadas neste trabalho, cabe pontuar que para assegurar que a prestação dos serviços em aeroportos atendesse os anseios das políticas públicas setorial e nacional, a ANAC vivenciou o desafio de ancorar no arcabouço regulatório um sistema de monitoramento que fosse capaz de prover informações sobre a qualidade dos serviços prestados nos aeroportos. Sendo assim, é notório que a ANAC exerce uma função significativa no contexto econômico, político e social do nosso país e, assim, sua intervenção sob a economia pode ter reflexos preponderantes tanto para o Estado quanto para a sociedade.

Reitera-se ainda que a utilização dos mecanismos de regulação surge como resposta do Estado para assegurar a eficiência econômica nos mercados considerados incapazes de promovê-la. Já no que se refere à sua função de incentivo, assinala-se que esta se endereçaria para a promoção oferecida pelo Estado para o alcance do desenvolvimento econômico e social de um país.

Pode-se inferir que, tanto com base na literatura quanto nos instrumentos que compõem os processos administrativos de concessão, o modelo escolhido para avaliar o desempenho dos aeroportos no Brasil foi a combinação da teoria de incentivos com a regulação por incentivo, que resultou no uso da regulação tarifária por meio do “*price-cap*” (preço-teto). Dessa forma, a definição sobre a incidência de valores de decréscimo ou acréscimos ao valor do reajuste anual de algumas tarifas aeroportuárias buscou tornar a qualidade dos serviços aferidas nos aeroportos representativa para os usuários.

No entanto, é possível trazer esta discussão para o âmbito da realidade vivenciada por meio dos contratos de concessão de aeroportos e, a partir das reflexões encontradas na literatura, discurrir que a utilização da teoria do agente-principal proposta por Laffont e Tirole (1991, 1993) para mitigar eventuais distorções de mercado seria bem mais complexa do que a inicialmente visualizada. Isso ocorre devido ao fato de que, em havendo participação de instâncias políticas no processo de decisão, estas relações (agente-principal) nem sempre seriam claras:

[...] o problema da relação agente-principal no âmbito das transações políticas é muito mais complexo do que assumem Laffont e Tirole (1991, 1993). Quando instâncias políticas estão envolvidas, as relações de tipo agente-principal nem sempre são claras, uma vez que, frequentemente, são várias as instituições que estão envolvidas em um mesmo processo decisório. Isso confere à classe política uma assimetria de informação suficientemente forte para uma apreciável liberdade de ação em relação ao interesse público que representa. (*in* FIANI, 2004, p. 98)

Nesse sentido, Fiani (2004) corrobora que os modelos de regulação, além de terem abordagens diferentes, também exploram pouco o contexto institucional, de modo que podem limitar o entendimento acerca da aplicabilidade da regulação econômica. Desta maneira, a divergência entre os pensamentos sobre a imperiosa necessidade de se utilizar este mecanismo de intervenção acaba por trazer à luz da reflexão que a temática sobre a regulação econômica e sua aplicabilidade não é unânime.

Assinala-se então que o problema mais recorrente nos modelos de regulação não seria a captura do regulador, mas sim a predominância dos princípios políticos no processo de decisão acerca da utilização deste instituto. Desse modo, resta claro que o contexto institucional é uma variável complexa e ao mesmo tempo extremamente relevante para o entendimento do processo de regulação (FIANI, 2004).

Outrossim, e com relação ao caso brasileiro, é importante assinalar que a regulação de qualidade de serviços em aeroportos associada a incentivos surgiu no contexto de concessão de ativos públicos à iniciativa privada. Dessa forma, e ainda que se discorra sobre as características dos aeroportos enquanto detentores de determinado poder de mercado, não resta claro se a atuação do Estado ocorreu necessariamente devido às falhas de mercado existentes, ou se a diretriz para o estabelecimento de um modelo regulatório decorreu da necessidade de o Estado manter algum controle sobre a iniciativa privada.

Ainda no trilhar deste aprendizado, e especificamente no que trata de aeroportos, Adler e Liebert (2014) colocam em seu estudo acerca da temática que na literatura teórica o debate sobre a necessidade e o tipo de regulação dos aeroportos provou ser bastante controverso. Todavia, por serem considerados monopólios naturais com grandes economias de escala, os autores observaram que os aeroportos privatizados na Europa, por exemplo,

continuam sujeitos a regulação econômica, a fim de impedir os abusos relacionados ao poder de mercado. O argumento seria que a introdução da concorrência pode levar a um aumento da eficiência produtiva e alocativa, como resultado de preços mais baixos e maiores saídas (ADLER; LIEBERT, 2014).

Porém, a análise empírica apontou que mesmo a presença de concorrência imperfeita seria suficiente para incentivar a busca pela eficiência de custos e reduzir a probabilidade de abuso de poder de mercado, embora os aeroportos possam continuar transferindo menos desses ganhos para as companhias aéreas e demais usuários.

Contudo, e ainda trazendo ponderações relevantes sobre a questão, os achados da pesquisa não poderiam ser aplicados a todos os casos, pois, para aeroportos não centrais que operam em um contexto de fraca concorrência, geralmente a regulamentação econômica é requerida para evitar o exercício de poder de mercado e como mecanismo de incentivo à eficiência de custos.

Ainda no intuito de demonstrar como a questão acerca do instituto da regulação é complexa, em um estudo recente intitulado “*Market Failures and Public Policy*” (Falhas de Mercado e Políticas Públicas), Tirole (2015) discorre que a rara existência de concorrência perfeita; falhas de mercado e poder de mercado, corroboram com o argumento de que a intervenção do Estado, por vezes, é de fato requerida e imperiosa. Contudo, o autor assinala a relevância de se considerar o contexto relacionado ao mercado e sua correlação face a prerrogativa de intervenção.

Assim, no trilhar desta reflexão, o autor chama atenção ainda sobre o cuidado necessário ao se promover qualquer intervenção que possa acarretar eventuais mudanças na estrutura de um mercado. Neste contexto e com relação ao papel do regulador, cabe assinalar o que segue (TIROLE, 2015, p. 1.672 e 1.673):

The essence of regulation is often to ensure that undeserved market power does not translate into high overall prices. Traditionally, though, regulators have gone way beyond price-level regulation; they also have mingled with the ratio of prices, that is, with the price structure. There, too, they face a substantial informational handicap. Moreover, the need for intervention is much less obvious than in the case of the price level: while it is clear that a monopoly has incentives to charge high

prices, it is a priori less clear that it is biased in its choice of letting Bob rather than Anna bear the brunt of market power.

Assim, Tirole (2015) defende que a essência da regulação deve se voltar à garantia de que o poder de mercado imerecido não se traduza em altos preços gerais. O autor assinala, no entanto, que na dinâmica dos mercados os reguladores, tradicionalmente, foram muito além da regulação do nível de preços e também se misturaram com a proporção de preços, ou seja, com a estrutura de preços. Porém, nestes casos, é preciso reconhecer a figura de desvantagem substancial de informação entre as partes. Assim, a necessidade de intervenção seria menos óbvia do que no caso do nível de preços. A título de exemplo o autor assinala que, embora esteja claro que um monopólio tem incentivos para cobrar preços altos, a priori não é clara que seja tendencioso deixar que a escolha de “Bob” ao invés da escolha de “Anna” suporte o peso do poder de mercado.

As contribuições elencadas acima trazem à luz da discussão a necessidade de se ter clareza quanto ao problema mercadológico que se pretende solucionar por meio da ação regulatória, e se a intervenção é ação realmente necessária. Todavia, é importante assinalar ainda que a intervenção do Estado nem sempre mostra-se benéfica ou indutiva da eficiência. Assim, é imperioso que o regulador reconheça o impacto que a intervenção pode acarretar ao mercado e reflita sobre as formas de implementação e aperfeiçoamento da regulação estabelecida.

No caso específico dos aeroportos, a literatura aponta que a regulação pode ter impactos significativos tanto para fins de eficiência quanto de operação. Dessa forma, é razoável que os debates acerca desta problemática elucubrem tanto sobre os efeitos regulatórios benéficos, quanto sobre os possíveis desincentivos que a intervenção pode vir a causar nos investimentos a serem realizados (GRAHAM, 2018).

É por isso que, apesar do objetivo principal da regulação estar voltado para a correção das falhas de mercado, o desafio do regulador em ter que lidar com a complexa tarefa de estabelecer uma regulação capaz de extinguir problemas relacionados a oportunismo e assimetria de informações continua latente. Para os setores de infraestrutura, estes desafios são ainda mais complexos e envolvem discussões sobre como assegurar condições

compatíveis e eficientes para o setor e coibir ações dos entes privados contrárias ao atingimento do interesse público (PIRES e PICCININI, 1999).

Para o caso específico de monitoramento da qualidade dos serviços prestados nos aeroportos, cumpre trazer ao conhecimento a reflexão apresentada por Lohman e Trischler (2018) à luz da experiência observada por meio da regulação aplicada aos aeroportos australianos.

Segundo os autores, a *Australian Competition and Consumer Commission – ACCC* – é responsável por monitorar a qualidade dos serviços prestados em quatro dos maiores aeroportos da Austrália. Entretanto, após realizar análise empírica das informações relacionadas à regulação, os autores concluíram que os resultados obtidos sinalizam possíveis limitações da regulação no que tange à sua eficácia, confiabilidade e validade.

Considerando os achados empíricos do estudo, os autores colocam a discussão de como fazer o monitoramento de qualidade de serviço ser efetivo e, deste modo, necessário. Tal questionamento decorreria do fato de a regulação requerer um custo-regulatório que não se mostrou compensado pelos resultados obtidos por meio do sistema de monitoramento (TRISCHLER; LOHMANN, 2018).

Ainda com relação ao que se intenciona com o monitoramento da qualidade de serviços em aeroportos, os autores Bezerra e Gomes (2018) apresentam contribuição acerca da questão relacionada ao desempenho dos aeroportos no Brasil. Com relação aos achados do estudo, e considerando o objeto desta pesquisa, vale pontuar que restou comprovado que os executivos de aeroportos brasileiros pesquisados estariam pré-dispostos a utilizar medidas de desempenho ainda que estas tivessem custos relacionados. Contudo, parece não haver uma perspectiva mais ampla por parte destes atores sobre o reconhecimento do aeroporto como negócio.

Ademais, observou-se que, apesar de a qualidade do serviço ter sido percebida como algo necessário, esta é prejudicada pela dificuldade de se obter informações. Assim, é possível concluir que os executivos de aeroportos consideram qualidade do serviço como algo relevante, todavia, não sabem quais são e como monitorar aspectos mais preponderantes nos aeroportos (BEZERRA; GOMES, 2018).

Surge então o questionamento de como a falta de informações, associadas às dificuldades de gerenciamento e compreensão dos principais aspectos a serem considerados no monitoramento dos aeroportos poderiam tornar a regulação muito custosa ao Estado. Assim, seria interessante explorar quais seriam as ferramentas que poderiam fortalecer a atuação e o controle a serem exercidos pelo Regulador, de modo que seja transparente tanto a eficiência dos controles quanto dos incentivos propostos aos regulados.

Contudo, a literatura ainda carece de estudos empíricos que se proponham a discutir e avaliar os mecanismos de incentivos utilizados para fins de monitoramento e melhoria da qualidade dos serviços prestados em aeroportos, bem como a demonstrar a capacidade destes mecanismos promoverem a eficiência e efetividade propostas pelo regulador.

Por fim, essa realidade se fez presente no contexto aeroportuário brasileiro desde 2011, e dessa forma, seria possível ao regulador avaliar o custo-regulatório e social desta modelagem. No mais, e considerando que o atual contexto brasileiro conta com a entrada de novos “*players*” no mercado e, por conseguinte, a diversificação dos perfis dos operadores aeroportuários, seria importante considerar como as atuais características do mercado poderiam representar apoio ao estímulo à competição e a garantia de incentivos à melhoria de qualidade dos serviços em aeroportos.

Ainda no que tange à aplicabilidade desta regulação em aeroportos no Brasil, até o ano de 2017, não haviam sido estabelecidos critérios regulatórios de diferenciação entre os aeroportos, de modo que a regulação técnica é aplicável a todos os aeroportos concedidos independente de quaisquer variáveis relacionados a seu porte ou capacidade operacional.

Todavia, e dada a complexidade relacionada à classificação de aeroportos para fins de regulação, encontra-se apoio na literatura especializada quanto à importância de observar a questão do desempenho de aeroportos em consonância com a questão relacionada à movimentação de passageiros (ASSAF, 2009; TSEKERIS, 2011; SEE & LI, 2015).

Cumprasse assinalar, ainda, que a variável relacionada com a movimentação de passageiros para fins de classificação de aeroportos já é prática em uso em outros países e no próprio Brasil. Neste cenário, a própria ANAC já tem envidado esforços no sentido de melhor

direcionar o alcance do arcabouço regulatório relacionado às questões de operações, manutenção e segurança operacional em aeródromos⁴.

Assim, a primeira consideração importante acerca desta dinâmica é o que a literatura aponta para a necessidade do uso de critérios para definição ou categorização dos aeroportos frente a um problema regulatório específico que se almeja solucionar. Outrossim, e ainda tendo por base outros indícios da literatura, é possível depreender que nem todos os serviços são igualmente importantes para aeroportos de diferentes tamanhos.

Destarte, seria razoável e quiçá oportuno que a determinação da modelagem de qualidade de serviço em aeroportos concedidos no Brasil considerasse as particularidades operacionais e o custo de implementação dos programas pretendidos, a fim de mitigar que o efeito de indução de melhoria no desempenho não seja significativo e provoque estímulos controversos à regulação.

Alinhado a esta discussão quanto ao aprimoramento da abordagem regulatória, pontua-se que a modelagem proposta para os processos de concessão de blocos de aeroportos já sugere adequações ao monitoramento da qualidade de serviço. Neste cenário, apenas os aeroportos com movimentação superior a 5mi/pax/ano estarão submetidos à regulação de qualidade de serviços por meio de indicadores e incidência do fator de qualidade.

Tal mudança sinaliza que o Regulador já tem envidado esforços no sentido de tornar a regulação mais assertiva e direcionada aos objetivos regulatórios pretendidos, assim como sinalizam precedentes para a reflexão e futuros ajustes na regulação já em vigor. Contudo, tal adequação não supre a problemática já existente acerca da aplicabilidade da regulação aos aeroportos concedidos até o ano de 2017, pois a diferenciação é realidade dos contratos já firmados pelo poder público.

Dessa forma, traz-se à luz do debate a ponderação sobre a possibilidade de equalizar a aplicabilidade da regulação de desempenho com base no perfil de movimentação de passageiros/ano dos aeroportos. O desafio a ser enfrentado pelo Regulador, neste caso, residirá no fato de avaliar a pertinência e os custos regulatórios associados à promoção de

4 Alguns exemplos desta abordagem podem ser encontrados em normativos como o RBAC 139 – Certificação operacional de aeroportos e o RBAC 153 – Aeródromos - operação, manutenção e resposta à emergência.

eventuais ajustes e alterações aos critérios de monitoramento em função das especificidades de cada aeroporto.

Cabe salientar, por fim, que as considerações apresentadas aqui se apoiam nos conceitos dispostos na literatura e na teoria de regulação que trata do assunto. Assim, para fins de trabalho futuros e caso seja considerando produtor, os achados aqui dispostos poderão ser verificados e validados por meio de análises empíricas e eventual aplicação de questionários semiestruturados junto a especialistas da área e outros atores considerados relevantes para o processo regulatório.

5.2. PRINCIPAIS DESAFIOS NA DEFINIÇÃO DE UM SISTEMA DE INDICADORES DE QUALIDADE DE SERVIÇOS PARA AEROPORTOS

Conforme já explicitado ao longo desta pesquisa, no Brasil a utilização da regulação econômica associada a incentivos regulatórios representa o endereçamento da escolha dos formuladores das políticas públicas setoriais. Assim, os tomadores de decisão optaram por esta ferramenta de intervenção no mercado a fim de melhor direcionar as questões relacionadas à prestação de serviço nos aeroportos concedidos.

Verificou-se, ainda, que alguns países submetem seus aeroportos a regulamentos diferentes. No entanto, e para melhor direcionar o desenvolvimento do arcabouço regulatório dos países, já existem guias acerca das melhores práticas regulatórias, tais como o guia da OCDE e o manual de nível de serviço (*Airport Development Reference Manual – ADRM*) da IATA - International Air Transport Association.

Todavia, e apesar de o monitoramento de aspectos relacionados à qualidade de serviço parecer algo usual no contexto da regulação, é notório não existir um modelo unificado de coleta e avaliação destas informações que seja baseado em um conjunto completo de indicadores capazes de abarcar todas as situações correlatas ao desempenho da infraestrutura e as experiências dos passageiros. Ademais, os modelos observados não contemplam medidas de satisfação de serviço aplicadas aos diferentes públicos usuários do aeroporto (passageiros, visitantes, locatários, agências governamentais, transportadores de carga).

Assim, e no intuito de ajudar a cobrir esta lacuna, Ziradova e Zógrafos (2011) apresentaram estudo comparativo da literatura relacionada a esta questão e classificaram três principais correntes de pesquisa, como: (i) Modelos usando medidas e estimativas objetivas; (ii) Modelos combinando dados objetivos e subjetivos (modelos mistos) e (iii) Modelos que utilizam pesquisa direta com passageiros (modelos de percepção de passageiros).

Para os modelos que usam medidas e estimativas objetivas, foi identificada capacidade limitada para medir a satisfação dos passageiros. No que tange à abordagem adotada nos modelos mistos, assinala-se que estes podem não refletir com precisão a satisfação do passageiro, pois tentam medir a experiência do passageiro por meio de métodos objetivos associados. Já para os modelos de percepção, os achados apontam para o fato de que a abordagem baseada em pesquisa e questionário não possui uma metodologia padrão para medir a qualidade do serviço de passageiros em terminais aeroportuários (ZIDAROVA & ZOGRAFOS, 2011).

As discussões acima tem por objetivo ajudar a compreender as formas de avaliação de desempenho nos aeroportos, assim como corroborar com as discussões acerca da boa prática de determinar a avaliação dos vários indicadores que compõem as instalações do terminal aeroportuário e, por consequência, influenciam no seu desempenho (ZIDAROVA; ZOGRAFOS, 2011).

Ainda no intuito de entender melhor esta questão, retoma-se o trabalho desenvolvido pela *Airports Council International – ACI* (2012) aceito como um guia para fornecer aos gerentes de aeroportos uma visão geral e uma melhor compreensão das Key Performance Areas – KPA (o guia apresenta seis áreas, ao todo). Para a área de “Medidas de Qualidade de Serviço” são elencados oito indicadores que enfocam a percepção dos passageiros sobre o nível de qualidade do serviço e sobre os objetivos da prestação de serviços: (i) capacidade horária; (ii) atraso no embarque; (iii) atraso na decolagem; (iv) satisfação do cliente; (v) tempo de entrega da bagagem; (vi) tempo do procedimento de segurança; (vii) tempo no controle de fronteira; e (viii) tempo de check-in.

Ainda envidando esforços em auxiliar na medição dos aspectos considerados importantes para o desempenho, pois o tema continua ganhando força no contexto mundial e no mercado de aviação, foi realizada parceria entre a Airport Council International – ACI e a

International Air Transport Association – IATA, em 2014. O resultado foi a proposta de um novo conceito de nível de serviço (Low Level Service – LoS) cujo objetivo é tentar equilibrar a necessidade de proporcionar uma boa experiência aos passageiros ao mesmo tempo em que o aeroporto dispõe de espaço suficiente a um custo ideal. A nova filosofia “LoS” trata então do fornecimento de instalações de terminais consideradas adequadas associadas com tempos de espera ótimos, sem que isso implique em excesso de provisão ou sub-provisão de infraestrutura.

As novas métricas acordadas tratam do nível de serviço associado aos tempos máximos de espera e referem-se aos seguintes tempos de espera: Check-in de classe econômica; Check-in de classe executiva; Entrada de controle de passaporte; Saída de controle de passaporte; restituição de bagagem e Segurança. As informações acerca deste novo conceito constam da nova versão do *Airport Development Reference Manual – ADRM* (10ª edição) - que inclui uma revisão completa do conceito “LoS”.

Estes aspectos se referem a algumas das medidas objetivas utilizadas para a coleta de informações acerca do desempenho dos aeroportos e tentam harmonizar a interação entre as ferramentas relacionadas ao nível de serviço com aquelas representativas da qualidade percebida. Esta dinâmica de atuação, além de contribuir para a sinergia e melhor eficiência do sistema, pode auxiliar ainda na gestão mais direcionada e na redução dos custos associados ao monitoramento.

Ainda no que se refere ao surgimento de novas práticas de medição, cumpre apresentar importantes contribuições recentes da literatura sobre a questão relacionada com a medição da percepção dos usuários. Conforme apresentado a seguir, alguns autores propõem que a qualidade percebida acerca do desempenho do aeroporto seja coletada por um grupo de indicadores que representariam as dimensões da qualidade.

Assim, Pantouvakis e Renzi (2016) pontuam que, se os aeroportos quiserem obter vantagem competitiva sustentável, então devem ser capazes de melhorar a satisfação dos diversos perfis de passageiros por meio da provisão de serviços de alta qualidade. No estudo desenvolvido pelos autores, a qualidade do serviço aeroportuário seria um construto multidimensional composto por quatro dimensões, nomeadamente “*Servicescape*” (instalações aeroportuárias, atributos de planejamento de circulação, limpeza, iluminação e

congestionamento), “*sinalização*” (signage – nível e qualidade da Informação e orientação disponíveis no aeroporto), “*serviço*” (services – experiência do passageiro ao mesmo tempo em que utiliza as instalações e provisões do aeroporto) e “*imagem*” (image – a forma como o aeroporto é representado na mente do cliente).

Após a realização das pesquisas, os autores concluíram que diferenças significativas sobre as percepções da qualidade do serviço puderam ser observadas entre viajantes de diferentes nacionalidades. De maneira geral, os resultados destacaram a necessidade de avaliar a equivalência de escala entre os diferentes perfis, além de assinalar que a mensuração das questões de qualidade de serviço e satisfação não deveriam se basear em instrumentos comuns, que tratam invariavelmente pessoas de diversas populações/nacionalidades (PANTOUVAKIS; RENZI, 2016) .

Já os autores Bezerra e Gomes (2016), sinalizam que, por serem os aeroportos ambientes de alta complexidade e organizações intensamente baseadas na prestação de múltiplos serviços, a gestão aeroportuária deve levar em consideração a percepção dos passageiros quanto aos distintos aspectos de sua interação. Assim, o processo de aferição e análise de percepções dos passageiros sobre qualidade dos serviços aeroportuários deve ser multidimensional

Nesse sentido, os autores realizaram estudo pelo qual se propuseram a (i) ajustar um modelo de medida relacionado com a percepção da qualidade do serviço aeroportuário utilizando medidas típicas deste serviço, e (ii) testar a equivalência do modelo entre grupos de passageiros. Os resultados encontrados pelos autores sugerem que uma estrutura de 6 (seis) fatores poderia representar um modelo significativo de medição de vários itens para a percepção da qualidade do serviço no aeroporto: *Check in*; “*Security*” (Segurança); “*Convenience*” (Conveniência); “*Ambience*” (Ambiente); “*Basic Facilities*” (facilidades básicas) e “*Mobility*” (mobilidade). Segundo os autores, este modelo seria capaz de compreender o desempenho dos principais processos aeroportuários (check-in e triagem de segurança), além de cobrir aspectos relacionados à interação dos passageiros com o aeroporto através do seu caminho pelo terminal (alternativas de lazer/conveniência e demais serviços aeroportuários) (BEZERRA; GOMES, 2016).

Logo, o que se pode inferir a partir dos estudos acerca do desempenho aeroportuário é que o desenho deste tipo de monitoramento parece estar alicerçado em variáveis relacionadas com o nível de serviço, padrões operacionais dos terminais de passageiros e avaliações subjetivas, representados por aspectos como tempos de espera; disponibilidade de equipamentos e pesquisa de satisfação.

Entretanto, cabe assinalar que esta pesquisa não conseguiu evidências que permitissem identificar a racionalidade técnica utilizada para a definição dos aspectos objetivos, subjetivos ou de suas métricas em uso na regulação de desempenho. Assim, embora seja possível inferir que tais variáveis estejam correlatas às questões de nível de serviço e disponibilidade operacional da infraestrutura do aeroporto, é imperioso ressaltar que os contextos que envolvem os aeroportos são muito diferentes, motivo pelo qual seria razoável assumir que a definição do sistema de monitoramento, assim como assinalado na literatura de referência, deveria ser realizada com base em informações sobre o perfil dos aeroportos e sua capacidade operacional.

A fim de enriquecer a reflexão acerca do caso brasileiro, e apesar do monitoramento de aspectos relacionados à qualidade de serviço nos aeroportos ser uma prática regulatória recente, a literatura já conta com alguns estudos exploratórios (BEZERRA, 2017; BEZERRA; SILVA, 2018a, 2018b) que se utilizam dos resultados obtidos por meio do sistema de indicadores, os quais tem alguns de seus achados relevantes descritos brevemente a seguir.

Em Bezerra (2017) é possível observar que o autor realizou análise empírica sobre o conjunto de indicadores de qualidade de serviço aferidos por meio da Pesquisa de Satisfação de Passageiros e concluiu sua análise apontando para o fato de que os resultados empíricos obtidos pela pesquisa mostravam a existência de um possível problema de validade individual dos indicadores.

Ainda na linha de contribuir para as análises sobre as práticas atuais de medição de qualidade de serviço em aeroportos no Brasil, Bezerra e Silva (2018a) apresentam estudo utilizando dados do aeroporto de Brasília, no ano de 2015, para obter resultados empíricos. As informações referem-se aos dados coletados por meio dos IQS objetivos de “Tempo de Espera na Fila de Inspeção de Segurança” e “Tempo de Atendimento a PNAE”, ambos integrantes do

rol de indicadores monitorados nos aeroportos concedidos e cujo resultado é calculado com base na mensuração dos tempos de espera.

Os achados do estudo apontam no sentido de haver representatividade dos IQS observados em relação aos aspectos da prestação do serviço, porém, para o IQS “Tempo de Espera na Fila de Inspeção de Segurança” as informações apontam no sentido de que (i) os critérios utilizados não sugerem necessariamente quando o sistema de passageiros é de fato desafiado; (ii) o monitoramento pode não identificar diferenças de desempenho entre os canais de inspeção e (iii) a relação entre a quantidade de passageiros processados e o tempo de espera tem comportamento diferenciado a depender da demanda do aeroporto.

De forma complementar, outro estudo apresentado pelos mesmos autores, Bezerra e Silva (2018b), considerou as informações obtidas por meio dos IQS subjetivos correspondentes à Pesquisa de Satisfação de Passageiros. O objetivo dos autores foi analisar a qualidade percebida em aeroportos por meio da comparação dos resultados obtidos nos Aeroportos Internacionais de Brasília e Guarulhos, no ano de 2015.

As conclusões resultantes do estudo assinalam que, apesar de as evidências apontarem para a representatividade dos indicadores, o fato de existirem correlações com padrões elevados entre alguns itens específicos, porém, baixa correlação para a maioria dos itens verificados, poderia ser um indicativo sobre a necessidade de analisar mais detidamente as relações entre os indicadores monitorados por meio da pesquisa de satisfação de passageiros. Este achado corrobora com os resultados dispostos no estudo de Bezerra (2017).

Com apoio nas análises empíricas relatadas acima, reitera-se a importância de que o sistema de monitoramento brasileiro pondere acerca de quais aspectos de qualidade podem ser considerados fundamentais à adequada prestação do serviço público nos aeroportos. Assim, talvez um sistema mais sucinto de indicadores de desempenho possa se mostrar um instrumento de gestão de desempenho mais eficaz e representativo do que um conjunto extenso de indicadores. Esta dinâmica poderia auxiliar na redução de custos das práticas regulatórias, bem como permitir ao regulador ter acesso as informações mais relevantes e essenciais ao atendimento do interesse público (BEZERRA, 2017).

Dessa maneira, Humphreys e Francis (2002) já assinalavam ser imperioso que os reguladores tenham informações suficientes para monitorar e manter os padrões ambientais e de segurança, particularmente no contexto do aumento da pressão comercial sob os aeroportos. Logo, e trazendo as reflexões dos autores para as questões de desempenho, é possível concluir que no que tange as formas de monitoramento, a revisão contínua dos indicadores e sua aplicação é desejável face ao contexto dinâmico em que eles devem ser usados. Dessa maneira, o grau de eficácia e as implicações nacionais dos aeroportos dependerão da natureza e do uso de indicadores de desempenho por toda a gama de interessados.

No mais, um outro estudo recente buscou apresentar considerações sobre como o conteúdo on-line poderia ser usado como fonte de dados alternativa para avaliar a qualidade do serviço do aeroporto. Para tanto os autores compararam os resultados com os dados divulgados por meio do programa Airport Service Quality – ASQ da ACI. Um dos achados interessantes deste estudo indica que a importância relativa dos atributos de serviço varia dependendo do tamanho dos aeroportos. Outrossim, e após uma análise mais aprofundada identificou-se que nem todos os serviços são igualmente importantes para aeroportos de diferentes tamanhos. Assim, os achados sugerem haver uma ordem diferente de prioridade para cada aeroporto para melhorar a percepção acerca da qualidade de serviço por parte de seus passageiros (LEE; YU, 2018).

O estudo acima corrobora com os achados de Bezerra e Gomes (2015) e Pantouvakis e Renzi (2016), que sinalizam que a qualidade percebida acerca do serviço aeroportuário é um fator culturalmente subjetivo, ou seja, que pode ser influenciado pelas características dos passageiros.

Em suma, o avanço da literatura especializada sobre o assunto e os estudos apresentados trazem valiosos subsídios teóricos acerca da importância em utilizar um conjunto de atributos para captar a percepção dos passageiros acerca dos serviços prestados. No entanto, resta clara a dificuldade em escolher os aspectos mais representativos e direcionados à realidade de cada aeroporto.

Todavia, cumpre salientar que os achados apresentados por meio desta pesquisa indicam que os esforços já envidados pelo Regulador em captar essas percepções resultaram

em uma base de dados robusta capaz de prover informações relevantes sobre os aspectos considerados mais importantes do ponto de vista dos passageiros.

Assim, os modelos teóricos apresentados e as considerações já providas nesta pesquisa pretendem auxiliar o regulador quanto aos instrumentos e informações já disponíveis e que podem vir auxiliar, inclusive, no processo de tomada de decisão quanto à adoção de uma regulação menos interventiva e que, na revisão/atualização do arcabouço regulatório esteja focada nos aspectos considerados relevantes pelos passageiros.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa apresentou, de maneira estruturada, o modelo regulatório de qualidade de serviço no Brasil. Por meio da abordagem teórica foi demonstrada, em linhas gerais, a correlação entre o instituto de regulação econômica e a forma de monitoramento de qualidade de serviço prestado em aeroportos. Conforme as evidências apresentadas, o tema “Regulação”, objeto deste estudo, é assunto recorrente e relevante na literatura e se mostra como ferramenta de desenvolvimento essencial para a economia dos países.

Neste ínterim, foi dedicado o estudo e explanação acerca da regulação econômica e a teoria dos incentivos, bem como sobre os principais conceitos de qualidade e os modelos de qualidade de serviço encontrados na literatura. No que se refere à realidade observada no setor de aeroportos, foram expostos estudos que se propuseram a explorar como ocorre a representação da qualidade dos serviços prestados, por meio de indicadores objetivos e subjetivos. Ainda por meio do referencial teórico e da observação das melhores práticas do setor foi possível traçar a correlação entre a definição conceitual e os modelos de qualidade de serviços e a aplicabilidade de incentivos voltados à melhoria dos serviços prestados.

Constatou-se que na década de 1990 os efeitos das reformas administrativas e econômicas no Brasil alavancaram o surgimento de uma nova forma de intervenção do Estado na economia. O surgimento de entidades autônomas denominadas “Agências Reguladoras” colocou-se como resposta aos casos em que a presença do Estado passa de agente ativo na prestação de serviços para agente regulador e fiscalizador destas atividades. Para o caso dos aeroportos brasileiros, o panorama de aumento da demanda por transporte aéreo e necessidade de investimentos na expansão e melhoria da infraestrutura aeroportuária fez com que o governo brasileiro optasse por uma mudança na gestão destes ativos.

Neste cenário, surgem as Concessões de Infraestrutura Aeroportuária – iniciadas em 2011 e em curso até os dias atuais – pelas quais o Estado transfere a um ente privado a execução dos serviços públicos mediante um contrato de concessão. A prerrogativa de utilização deste regime para o setor de aeroportos está positivada na legislação brasileira desde o Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA, de 1986 e na Constituição Federal de 1988. Reforça o arcabouço jurídico deste instituto a Lei nº 8.987, de 1995 – Lei Geral das Concessões.

Contudo, apesar de a concessão de infraestrutura aeroportuária ser prevista desde 1986, foi apenas no ano de 2011 que esta teve início, sendo que, até o ano de 2017, o total de 10 (dez) aeroportos já se encontram sob este regime jurídico. Desta maneira, a ANAC – órgão regulador setorial – tem vivenciado o desafio de implementar a política pública que determina que os aspectos de qualidade de serviço sejam considerados nos reajustes tarifários. Por este motivo, esta dissertação dedicou-se a apresentar as informações acerca da regulação de qualidade de serviço em aeroportos concedidos no Brasil.

Assim, foram exploradas as principais características da modelagem de regulação de qualidade de serviço aplicável aos aeroportos concedidos, no intuito de prover subsídios acerca das escolhas regulatórias e torná-las aprendizado relevante a ser considerado nos processos de tomada de decisão futuros.

Outrossim, e por se tratar de tema extremamente relevante no contexto da concessão de aeroportos, foram apresentadas algumas reflexões acerca da utilização da regulação por meio de incentivo como forma de intervenção no mercado. Com o apoio da literatura e a observação das práticas setoriais foi possível identificar que esta dinâmica ocorre de maneira distinta nos mercados e, por este motivo, a regulação econômica por meio de incentivos encontra-se passível de questionamentos.

Com relação ao monitoramento de qualidade de serviço em aeroportos, e apesar de ter sido demonstrada alguma similaridade com relação aos aspectos verificados, as reflexões assinaladas demonstram que a complexidade do tema e as peculiaridades de cada aeroporto/mercado corroboram para a inexistência de um modelo unificado de monitoramento. Ademais, alguns modelos teóricos trazem o debate acerca da eficácia e efetividade do monitoramento por meio de sistema de indicadores, por vezes complexos e extensos, e propõem a discutir outras alternativas de avaliação mais diretivas e sucintas.

Especificamente no caso do Brasil, foram apresentados estudos exploratórios que analisaram os resultados já obtidos por meio da regulação e aventaram conclusões que permitem ao Regulador a reflexão acerca da modelagem utilizada. Tais informações mostraram-se como importantes norteadores para uma avaliação mais direcionada acerca dos principais aspectos a serem monitorados nos aeroportos concedidos, além de representarem subsídios acadêmicos para pesquisas futuras.

Reconhece-se, então, que essa pesquisa representa um conjunto de contribuições que poderá auxiliar o regulador no processo de reflexão e melhoria das práticas regulatórias por meio do processo de autoreconhecimento e aprendizado advindos das experiências e resultados obtidos ao longo do período de 2011 a 2017. Ademais, por meio das evidências expostas, são fomentados estudos e debates que pretendam abordar, seja de forma quantitativa ou qualitativa, contribuições sobre o tema “Regulação”, tanto em termos de melhoria da política setorial quanto da regulação de qualidade utilizada no Brasil.

Deste modo, o presente estudo contribuiu para uma visão sistêmica sobre a modelagem da regulação de qualidade de serviços e sua evolução/aprimoramento. Assim, são fornecidas referências e comparações entre o modelo adotado no Brasil, o que irá auxiliar estudos futuros que almejem analisar as questões relacionadas à evolução do desempenho da qualidade dos serviços prestados nos aeroportos.

A análise qualitativa do sistema de monitoramento de qualidade realizada nesta dissertação poderá auxiliar na realização de outras pesquisas desse tipo sobre o tema. Contudo, e considerando que a análise descritiva realizada não abarca informações sobre a eficácia e a efetividade da regulação brasileira, este estudo pode ser complementado por análises empíricas que se utilizem de técnicas de coleta e análise de dados quantitativos, a fim de entender melhor o funcionamento das políticas públicas e possibilitar a produção de outros conhecimentos aplicáveis à temática.

Por fim, compreende-se que o modelo utilizado no Brasil encontra-se alinhado com as práticas setoriais e propõe-se a ir além de realizar apenas o monitoramento da qualidade dos serviços prestados, pois, por meio da avaliação dos aspectos que compõem a qualidade dos serviços ofertados aos usuários, a regulação posiciona-se como apoio à gestão aeroportuária. Ademais, reitera-se que a regulação de qualidade de serviços em aeroportos é inovação trazida pela política pública setorial, a qual foi implementada mediante o esforço da ANAC materializado por meio de uma ferramenta compatível com a problemática identificada.

Como exposto, a regulação de qualidade é prática recente no arcabouço brasileiro e, por este motivo, encontra-se em processo de amadurecimento e evolução. Assim, considerando que os Contratos de Concessão tem longos períodos de vigência – entre 25 (vinte e cinco) a 30 (trinta) anos – a prerrogativa de que o regulador possa incorporar

melhorias de práticas regulatórias e promover ajustes nos incentivos contratuais mostra-se extremamente importante para o alcance da eficácia e efetividade das políticas públicas setoriais.

Nesse cenário, as Agências Reguladoras e sua forma de intervenção podem influenciar diretamente o desenvolvimento econômico de um país. Diante do exposto, fomentar a compreensão e o entendimento acerca das premissas que nortearam a atuação da ANAC quando da realização das concessões de aeroportos é basilar para progresso do arcabouço regulatório e representa subsídios estratégicos para críticas e reflexões acerca da regulação sobre a qualidade dos serviços.

7. REFERÊNCIAS

ACI. Airport Service Quality (ASQ). Disponível em: < <https://aci.aero/customer-experience-asq/>> Acesso em out. 2018.

ACI, W. A. Guide to Airport Performance Measures. February 2012. Disponível em: <http://www.aci.aero/Media/aci/downloads/ACI_APM_Guidebook_2_2012.pdf> Acesso em set. 2018.

ADLER, N., LIEBERT, V., 2014. Joint impact of competition, ownership form and economic regulation on airport performance and pricing. Transport. Research Part A: Policy and Practice. 64, 92–109.

AKERLOF, G. A.. The markets for ‘lemons’: qualitative uncertainty and the market mechanism. Quarterly Journal of Economics, v. 84, p.488-500, 1970.

ALVES PINHEIRO, F.; MACEDO LEITE, A. Â.; ALMEIDA DE OLIVEIRA, M. S. Avaliação da qualidade percebida em um restaurante temático-típico. Revista Gerenciais, v. 7, n. 1, p. 53–59, 2008.

ANAC. Concessões de aeroportos. Disponível em: < <http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes>> Acesso em out. 2018.

_____, 2015. Decisão ANAC nº 32, de 1º de abril de 2015. Estabelece a metodologia de cálculo do Fator Q a ser aplicado nos reajustes tarifários aplicáveis ao Contrato de Concessão do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante - RN (ASGA). Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/boletim-de-pessoal/2015/14/anexo-i-decisao-no-32-de-1o-de-abril-de-2015>>

_____, 2017. Decisão ANAC nº 205, de 20 de dezembro de 2017. Altera o Apêndice C do Anexo 2 dos Contratos de Concessão dos Aeroportos Internacionais de Brasília – Presidente Juscelino Kubitschek, Guarulhos – Governador André Franco Montoro e Campinas – Viracopos e realiza a primeira Revisão da Metodologia de cálculo do Fator Q, parte integrante da primeira Revisão dos Parâmetros da Concessão. Disponível em: < <http://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/decisoes/2017/decisao-no-205-20-12-2017>>

_____, 2018. Relatório 6 - Critérios de qualidade de serviço para elaboração do Plano de Exploração Aeroportuária e Metodologia de Execução do Aeroporto Internacional de São Gonçalo do Amarante. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/natal/audiencia-asga>>

_____, 2018. Relatório 5 – Nível de Serviço e Parâmetros da Instalação. Disponível em: < http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/jk/audiencia-publica-DF_SP_SP>

_____, 2018. Relatório 5 - Proposta de plano de qualidade do serviço - fator Q. Disponível em: < http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes/galeao/audiencia-publica-RJ_MG>

ASSAF, A. Accounting for Size in Efficiency Comparisons of Airports. *Journal of Air Transport Management* 15 (5): 256–58. 2009.

AUGUSTO, P.; MIGUEL, C.; SALOMI, G. E. Uma revisão dos modelos para medição da qualidade em serviços. *Produção*, v. 14, p. 12–30, 2004.

AUSTRÁLIA. Quality of Service Monitoring of Airports. Disponível em: <<https://infrastructure.gov.au/aviation/airport/monitoring.aspx>> Acesso em dez. 2018.

BAUER, Martin W., GASKELL, George e ALLUM, Nicholas C. **Quality, quantity and knowledge interests: avoiding confusions**. In BAUER, M. W., GASKELL, G.(orgs). *Qualitative Researching with Text, Image and Sound – A Practical Handbook*. Londres: Sage, 2000.

BEZERRA, G. C. L. Monitoramento da Qualidade de Serviço em Aeroportos: Considerações sobre Medição da Percepção dos Passageiros. In: X Congresso Brasileiro de Regulação, 2017, Florianópolis. *Anais do X Congresso Brasileiro de Regulação*, 2017. v. I. p. 978-991.

BEZERRA, G. C. L.; GOMES, C. F. Performance measurement practices in airports: Multidimensionality and utilization patterns. *Journal of Air Transport Management*, v. 70, p. 113–125, 2018.

_____. Measuring airport service quality: A multidimensional approach. *Journal of Air Transport Management*, v. 53, p. 85-93, 2016.

_____. The effects of service quality dimensions and passenger characteristics on passenger's overall satisfaction with an airport. *Journal of Air Transport Management*, v. 44–45, p. 77–81, 2015.

BEZERRA, G. C. L.; SILVA, P. T. A. Qualidade de Serviços em Aeroportos: Uma Análise Comparativa da Percepção dos Passageiros em Aeroportos Brasileiros. In: XXXII Congresso da Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes – ANPET. *Anais do XXXII Congresso da ANPET*, Gramado-RS, n. 1988, p. 409–420, 2018a.

_____. Regulação da Qualidade de Serviços em Aeroportos: Uma Análise do Caso Brasil. In: XXXII Congresso da Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes – ANPET. *Anais do XXXII Congresso da ANPET*, Gramado-RS, n. i, p. 328–339, 2018b.

BOGDAN, R. C.; BIKLEN, S. K. *Qualitative Research for Education. An introduction to theory and methods*, Boston: Allyn and Bacon, 1982.

BRASIL. Processo licitatório e Contratos de Concessão. Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC. Disponível em: <<http://www.anac.gov.br/assuntos/paginas-tematicas/concessoes>>. Acesso em 30 jan. 2018.

_____, 1973. Lei nº 6.009, de 26 de dezembro de 1973. Dispõe sobre a utilização e a

exploração dos aeroportos, das facilidades à navegação aérea e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1970-1979/L6009.htm > Acesso em set. 2018.

_____, 1986. Lei nº 7.565 de dezenove de dezembro de 1986. Dispõe sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 19 dez. 1986. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17565.htm> Acesso em jan. 2018.

_____. 1988. Constituição. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm > Acesso em jan. 2018.

_____, 1995. Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 13 fev. 1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm> Acesso em fev. 2018.

_____, 1997. Lei nº 9.491, de 9 de setembro de 1997. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 9 set. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491.htm> Acesso em fev. 2018.

_____, 2005. Lei nº 11.182 de vinte e sete de setembro de 2005. Cria a Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 27 set. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11182.htm> Acesso em mar. 2018.

_____, 2008. Decreto nº 6.373, de 14 de fevereiro de 2008. Dispõe sobre a inclusão, no Programa Nacional de Desestatização - PND, do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante, localizado no Município de São Gonçalo do Amarante, no Estado do Rio Grande do Norte, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6373.htm > Acesso em jun. 2018.

_____, 2009. Decreto nº 6.780, de 18 de fevereiro de 2009. Aprova a Política Nacional de Aviação Civil (PNAC) e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6780.htm> Acesso em set. 2018.

_____, 2010. Decreto nº 7.205, de 10 de junho de 2010. Dispõe sobre o modelo de concessão para exploração do Aeroporto de São Gonçalo do Amarante. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 10.jun.10. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7205.htm> Acesso em fev. 2018.

_____, 2011. Decreto nº 7.531, de 21 de julho de 2011. Dispõe sobre a inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND dos Aeroportos Internacionais Governador André Franco Montoro e Viracopos, no Estado de São Paulo, e Presidente Juscelino Kubitschek, no Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/D7531.htm> Acesso em jun. 2018.

_____, 2011. Decreto nº 7.624, de 22 de novembro de 2011. Dispõe sobre as condições de exploração pela iniciativa privada da infraestrutura aeroportuária, por meio de concessão. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 22 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7624.htm> Acesso em fev. 2018.

_____, 2013. Decreto nº 7.896/2013, de 1º de fevereiro de 2013. Dispõe sobre a inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão - Antônio Carlos Jobim, localizado no Município do Rio de Janeiro, Estado do Rio de Janeiro, e do Aeroporto Internacional Tancredo Neves, localizado nos Municípios de Confins e de Lagoa Santa, Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/D7896.htm> Acesso em fev. 2018.

_____, 2015. Decreto nº 8.517/2015, de 10 de setembro de 2015. Dispõe sobre a inclusão no Programa Nacional de Desestatização - PND dos Aeroportos Internacionais Salgado Filho, no Estado do Rio Grande do Sul, Deputado Luís Eduardo Magalhães, no Estado da Bahia, Hercílio Luz, no Estado de Santa Catarina, e Pinto Martins, no Estado do Ceará, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8517.htm> Acesso em set. 2018.

CORREIA, A. R.; WIRASINGHE, S. C. Development of level of service standards for airport facilities: Application to São Paulo International Airport. *Journal of Air Transport Management*, v. 13, n. 2, p. 97–103, 2007.

CORREIA, A. R.; WIRASINGHE, S. C.; DE BARROS, A. G. A global index for level of service evaluation at airport passenger terminals. *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, v. 44, n. 4, p. 607–620, 2008a.

_____. Overall level of service measures for airport passenger terminals. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, v. 42, n. 2, p. 330–346, 2008b.

CRONIN, J. J.; TAYLOR, S. A. Measuring Service Quality: A Reexamination and Extension. *Journal of Marketing*, v. 56, n. 3, p. 55. 1992.

ESPINOZA, M.M. Assessing the cross-cultural applicability of a service quality measure: a comparative study between Quebec and Peru. *International Journal of Service Industry Management*, Vol. 10 No. 5, pp. 448-9. 1999.

FEURER, R.; CHAHARBAGHI, K. Performance Measurement in Airports: A Critical International Comparison. v. 6, n. 4, p. 264–275, 2015.

FIANI, R. Afinal, a quais interesses serve a regulação? *Economia e Sociedade*. 2004.

FIDEL, R. The case study method: a case study, In: GLAZIER, Jack D. & POWELL, Ronald R. *Qualitative research in information management*. Englewood, CO: Libraries Unlimited, 238p. p.37-50. 1992

FODNESS, D.; MURRAY, B. Passengers' expectations of airport service quality. *Journal of Services Marketing*. 21(7), 492–506. 2007.

FORNAZARI, Fabio Kobol. Instituições do Estado e políticas de regulação e incentivo ao cinema no Brasil: o caso Ancine e Ancinav. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 4, p. 647-677, Aug. 2006. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122006000400008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 08.mar.2019.

FRANÇA. Economic Regulation Agreement between the Government and Aeroports de Paris. Disponível em: <<https://www.parisaeroport.fr/docs/default-source/groupe-fichiers/finance/relation-investisseurs/r%C3%A9gulation/2016-2020/2016-2020-economic-regulation-agreement.pdf?sfvrsn=8>> Acesso em dez. 2018.

GARVIN, D. *Managing quality: The strategic and competitive edge*. New York: The free press, 1988.

GEORGE, A.; BENNET, A. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press, 2005.

GRAHAM, A. The objectives and outcomes of airport privatization. *Research in Transportation Business and Management*, v. 1, n. 1, p. 3–14. 2011.

_____. *Managing Airports: An international perspective*. Fifth Edition. Routledge, 2018.

GRANBERG, T. A.; MUNOZ, A. O. Developing key performance indicators for airports. Paper presented at the The Third Conference on Air Traffic Management, Tokyo, Japan. 2013.

GRÖNROOS, C. *Marketing gerenciamento e serviços*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier. 2003.

_____. A service quality model and its marketing implications. *European Journal of Marketing*, v. 18, n. 4, p. 36-44. 1984.

HIRSHLEIFER, J.; RILEY, J. G. The analytics of uncertainty and information. *Journal of Economic Literature*, v.17, p.1375-1421, 1979.

HOLT, D.; HORNCastle, A.; PHILLIPS, J. Capital efficiency at airports and related services. *Utilities Policy*, v. 14, n. 4, p. 251–261, 2006.

HUMPHREYS, I.; FRANCIS, G. Performance measurement: A review of airports. *International Journal of Transport Management*, v. 1, n. 2, p. 79–85, 2002.

_____. Traditional Airport Performance Indicators: A critical perspective. Online, p. 24–30, 2000.

HUMPHREYS, I.; GRAHAM, F.; FRY, J. Performance measurement in Airports: A Critical International Comparison. *PUBLIC WORKS MANAGEMENT & POLICY*, v. 6, n. 4, p. 264–275, 2002.

IATA. Airport Development Reference Manual – ADRM. 10h edition. 2014.

IRLANDA. Maximum Level of Airport Charges at Dublin Airport 2014 Determination. Disponível em: <https://www.aviationreg.ie/_fileupload/2014final/2014%20Final%20Determination.pdf> Acesso em nov. 2018.

JOSKOW, P. Competitive Electricity Markets and Investment in New Generating Capacity. SSRN Electronic Journal. 10.2139/ssrn.902005. 2006.

KAHN, A. E.. The economics of regulation: principles and institutions, Cambridge, MA, MIT Press. 1988.

KRAMER, L. S., BOTHNER, A.; SPIRO, M. How Airports Measure Customer Service Performance. Washington D.C.: Transportation Research Board. 2013.

LAFFONT, J. J.; TIROLE, J. A theory of incentives in procurement and regulation. Cambridge: MIT Press, 1993.

LAFFONT, J.-J.; MARTIMORT, D. The Theory of Incentives I: The Principal-Agent Model. 2001.

LEE, K.; YU, C. Assessment of airport service quality: A complementary approach to measure perceived service quality based on Google reviews. Journal of Air Transport Management, 71, 28–44. 2018.

LIKERT, R. A Technique for the Measurement of Attitudes. Archives of Psychology, v. 22, 1932.

LOVELOCK, C.; GUMMESSON, E. Whither Services Marketing? In Search of a New Paradigm and Fresh Perspectives. Journal of Services Research, v. 7, n. 1, p. 20–41, 2004.

MARTÍN-CEJAS, R. Tourism service quality begins at the airport. Tourism Management, v. 27, n. 5, p. 874-7, 2006.

MCKINSEY & COMPANY. Estudo do Setor de Transporte Aéreo do Brasil: Relatório Consolidado. [s.l: s.n.]. 2010.

NELSON, P.. Information and consumer behavior. Journal of Political Economy. v. 78, p.311-329, 1970.

OUM, T. H.; YU, C. Measuring airports' operating efficiency: A summary of the 2003 ATRS global airport benchmarking report. Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review, v. 40, n. 6, p. 515–532. 2004.

PANDEY, M. M. Evaluating the service quality of airports in Thailand using fuzzy multi-criteria decision-making method. Journal of Air Transport Management, v. 57, p. 241–249. 2016.

PANTOUVAKIS, A.; RENZI, M. F. Exploring different nationality perceptions of airport service quality. Journal of Air Transport Management, v. 52, p. 90–98, 2016.

PARASURAMAN, A.; ZEITHAML, V. A.; BERRY, L. L. A conceptual model of service quality and its implication for future research. *Journal of Marketing*, v. 49, p. 41–50. 1985.

_____. A Multiple Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality. *Journal of Retailing*, v. 64, n. 1, p. 12–37. 1988.

PEJOVICH, S. *Fundamentals of economics: a property rights approach*, Dallas, Fisher Institute. 1979.

PIRES, J. C. L., PICCININI, M. S. A regulação dos setores de infra-estrutura no Brasil. Rio de Janeiro: BNDES, 1999, p. 217-260. 1999. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/eco90_07.pdf>. Acesso em: 10. dez. 2018.

PIRES, J. C. L.; PICCININI, M. S. Mecanismos de regulação tarifária do setor elétrico: a experiência internacional e o caso brasileiro. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, p. 56. Textos para discussão: 64. 1998.

PORTUGAL. Níveis de Serviço – Regime de Qualidade de Serviço Aeroportuário – RQSA. Disponível em: <<https://www.anac.pt/SiteCollectionDocuments/noticias/2013/Anexo7.pdf>> Acesso em nov. 2018.

REINO UNIDO. Service Quality Rebate and Bonus Scheme. Disponível em: <<https://www.heathrow.com/company/company-news-and-information/performance/airport-operations/service-quality-rebate-and-bonus-scheme>> Acesso em dez. 2018.

RICHARDSON, R.J et al. *Pesquisa Social: métodos e técnicas*. São Paulo: Atlas, 1999.

RIKHY, H., ROBERTS, J.; CHEUNG, S. Global airport privatisation: Trends, recent developments and challenges ahead. *Journal of Airport Management*, 8(4): 300–04. 2014.

SALGADO, L. H.; BORGES, E. B. P. *Análise de Impacto Regulatório: uma abordagem exploratória*. Rio de Janeiro - RJ/IPEA. 2010.

SMALL, M.L. **“How many cases do I need?: On science and the logic of case selection in field-based research** University of Chicago. 2009. Disponível em: <http://eth.sagepub.com/content/10/1/5>

SEE, K. F.; LI, F. Total factor productivity analysis of the UK airport industry: A Hicks-Moorsteen index method. *Journal of Air Transport Management*, 43, 1–10. 2015.

SILVERMAN, D. Qualitative research: meanings or practices. *Information Systems Journal*, v. 8, n. 1, p. 3-20, 1998.

SOUTO, C.M.R; CORREIA-NETO, J.S. Qualidade de Serviços: Uma análise comparativa entre SERVQUAL e SERVPERF. *Journal of Perspectives in Management – JPM*, p. 63-73. 2017.

TIROLE, J. Market Failures and Public Policy. *American Economic Review*, v. 105, n. 6, p.

1665–1682, 2015.

TRISCHLER, J.; LOHMANN, G. Monitoring quality of service at Australian airports: A critical analysis. *Journal of Air Transport Management*, v. 67, n. December 2016, p. 63–71, 2018.

TSEKERIS, T. Greek airports: Efficiency measurement and analysis of determinants. *Journal of Air Transport Management*, 17(2), 140–142. 2011.

YIN, R. Estudo de caso – Planejamento e métodos. 3. Ed.- Porto Alegre: Boman. 2005.

_____. *Case Study Research: Design and Methods* (2^a Ed) Thousand Oaks, CA: SAGE Publications. 1994.

ZIDAROVA, E.; ZOGRAFOS, K. Measuring Quality of Service in Airport Passenger Terminals. *Transportation Research Record: Journal of the Transportation Research Board*, v. 2214, p. 69–76, 2011.

8. ANEXO I – METODOLOGIA DE CÁLCULO DO FATOR Q: AEROPORTOS CONCEDIDOS NO BRASIL 2011 – 2017

Aeroporto de São Gonçalo do Amarante – ASGA 2011

Indicadores de qualidade de serviço – metodologia de cálculo do fator Q

Componente	Descrição	Métrica	Padrão	Decréscimo
Parâmetros operacionais				3,85%
Pistas de pouso e decolagem	Tempo de espera na fila para decolagem.	$t \leq 5$ min.	95%	0,50%
		$t \leq 15$ min.	99%	
Pátio de aeronaves	Tempo de espera para alocação em posição de pátio.	$t \leq 5$ min.	95%	0,75%
		$t \leq 10$ min.	99%	
Pontes de embarque	Disponibilidade das pontes de embarque.	% tempo disponível	99%	0,35%
Transporte para embarque e desembarque remoto	Disponibilidade de veículos (ônibus) para embarque e desembarque remoto.	% tempo disponível	99%	0,35%
Instalações de <i>check-in</i>	Disponibilidade das instalações, equipamentos e sistemas de <i>check-in</i> .	% tempo disponível	99%	0,35%
Sistema de processamento de bagagens	Disponibilidade do sistema de processamento de bagagens.	% tempo disponível	99%	0,35%
Inspeção de segurança	Tempo de espera na fila da inspeção de segurança (raio-X).	$t \leq 5$ min.	95%	0,50%
		$t \leq 15$ min.	98%	
Restituição de bagagens	Disponibilidade das esteiras de restituição de bagagens.	% tempo disponível	99%	0,35%
Equipamentos automáticos	Disponibilidade de elevadores, escadas e esteiras rolantes.	% tempo disponível	99%	0,35%
Percepção da qualidade de serviço				3,65%
Sinalização visual (<i>way-finding</i>) e serviço de informações	Nível de satisfação do passageiro quanto à capacidade de deslocar-se ao seu destino final por meio de sinalização e orientação de funcionários do Aeroporto.	Aferição por meio de pesquisas de satisfação (últimos 12 meses)	3,8	0,35%
Sanitários	Nível de satisfação do passageiro quanto à localização, disponibilidade, limpeza e higiene dos sanitários.		3,8	0,35%
Disponibilidade de assentos na sala de embarque	Nível de satisfação do passageiro quanto à qualidade e disponibilidade de assentos e o nível de ocupação da sala de embarque.		3,8	0,30%
Sistema visual de informação de voos	Nível de satisfação do passageiro quanto à disponibilidade de painéis de informação de voos.		3,8	0,35%
Conforto térmico	Nível de satisfação do passageiro quanto ao conforto térmico das instalações do Aeroporto.		3,8	0,20%
Atendimento de necessidades de assistência especial	Nível de satisfação do passageiro quanto à adequação das instalações do Aeroporto para passageiros com necessidade de assistência especial.		3,8	0,25%
Carrinhos de bagagem	Nível de satisfação do passageiro quanto à localização, disponibilidade, qualidade e comodidade de uso de carrinhos de		3,8	0,35%

Componente	Descrição	Métrica	Padrão	Decréscimo
	bagagem.			
Meio-fio de embarque e desembarque	Nível de satisfação do passageiro quanto à facilidade de embarque e desembarque no meio-fio.		3,8	0,35%
Estacionamento	Nível de satisfação do passageiro quanto à disponibilidade, proximidade e sinalização do estacionamento.		3,8	0,35%
Serviços de táxi e locação de veículos	Nível de satisfação do passageiro quanto à disponibilidade dos serviços.		3,8	0,20%
Varejo e alimentação	Nível de satisfação do passageiro quanto à qualidade e variedade dos estabelecimentos de varejo e alimentação.		3,8	0,20%
Serviços de comunicação	Nível de satisfação do passageiro quanto à qualidade dos serviços de telefonia e acesso à rede mundial de computadores.		3,8	0,20%
Serviços financeiros	Nível de satisfação do passageiro quanto às opções e conveniência da localização dos serviços financeiros.		3,8	0,20%
Teto de aplicação do fator O sobre o reajuste anual das tarifas				7,5%

Fonte: ANAC, 2018.

Aeroportos de Brasília, Guarulhos e Viracopos – 2012

Indicadores de qualidade de serviço – metodologia de cálculo do fator Q

Categoria	Critério	Padrão	Decréscimo	Meta	Bônus
Serviços Diretos			2,00%	-	
Filas de inspeção de segurança	Percentual máximo de passageiros aguardando mais de 5 minutos	10%	1,00%	-	-
	Percentual máximo de passageiros aguardando mais de 15 minutos	5%	1,00%	-	-
Disponibilidade de equipamentos e instalações			2,50%	1,00%	
Elevadores, escadas e esteiras rolantes	Percentual do tempo de disponibilidade do equipamento	99%	0,45%	100%	0,20%
Sistema de processamento de bagagens (embarque)		99%	0,55%	100%	0,20%
Sistema de restituição de bagagens (desembarque)		99%	0,55%	100%	0,20%
Equipamento apropriado para embarque e desembarque de PNAE		99%	0,30%	100%	0,20%
Pontes de embarque		99%	0,65%	100%	0,20%
Pesquisa de Satisfação dos Passageiros			3,00%	1,00%	
Qualidade das informações: sinalização, informações de voo, sistema sonoro de aviso aos passageiros	Aferição por meio de pesquisa de satisfação dos passageiros	3,8	0,40%	4,2	0,20%
Limpeza e disponibilidade de banheiros		3,8	0,40%	4,1	0,20%
Conforto e disponibilidade de assentos no saguão de embarque e outras áreas públicas		3,6	0,40%	3,9	0,20%
Limpeza geral do aeroporto		3,8	0,40%	4,2	0,20%
Cordialidade dos funcionários do aeroporto		3,8	0,40%	4,2	0,20%
Disponibilidade de carrinhos de bagagem		3,8	0,35%	-	-
Disponibilidade de vagas de estacionamento		3,6	0,35%	-	-
Custo benefício das lojas e praças de alimentação		3,2	0,30%	-	-
Total			7,50%	2,00%	

Aeroportos de Confinos e Galeão – 2014

Indicadores de qualidade de serviço – metodologia de cálculo do fator Q

Categoria	Critério	Padrão	Decréscimo	Meta	Bônus
Serviços Diretos			1,50%	-	
Filas de inspeção de segurança	Percentual máximo de passageiros aguardando mais de 5 minutos	10%	1,00%	-	-
	Percentual máximo de passageiros aguardando mais de 15 minutos	5%	0,50%	-	-
Disponibilidade de equipamentos			1,10%	0,80%	
Elevadores, escadas e esteiras rolantes	Percentual do tempo de disponibilidade do equipamento	99%	0,30%	100%	0,20%
Sistema de processamento de bagagens (embarque)		99%	0,35%	100%	0,20%
Sistema de restituição de bagagens (desembarque)		99%	0,35%	100%	0,20%
Equipamento apropriado para embarque e desembarque de PNAE		99%	0,10%	100%	0,20%
Ar pré-condicionado		99%	-	-	-
Instalações do Lado Ar			1,40%	0,20%	
Pontes de embarque	Percentual do tempo de disponibilidade do componente	99%	0,65%	100%	0,20%
Fonte de energia auxiliar		99%	-	-	-
Posições de Pátio		99%	0,25%	-	-
Atendimento em Pontes de Embarque	Percentual do movimento de passageiros domésticos atendidos em Ponte de Embarque	65%	0,50%	-	-
	Percentual do movimento de passageiros internacionais atendidos em Ponte de Embarque	95%		-	-
Sistema de Pistas			1,00%		
Fluxo das Pistas			1,00% (máx)		
Pesquisa de Satisfação dos Passageiros			2,50%	1,00%	
Qualidade das informações: sinalização, informações de voo, sistema sonoro de aviso aos passageiros	Aferição por meio de pesquisa de satisfação dos passageiros	3,8	0,40%	4,2	0,20%
Limpeza e disponibilidade de banheiros		3,8	0,40%	4,1	0,20%
Conforto e disponibilidade de assentos no saguão de embarque e outras áreas públicas		3,6	0,40%	3,9	0,20%
Limpeza geral do aeroporto		3,8	0,40%	4,2	0,20%
Cordialidade dos funcionários do aeroporto		3,8	0,40%	4,2	0,20%
Disponibilidade de carrinhos de		3,8	0,25%	-	-

Categoria	Critério	Padrão	Decréscimo	Meta	Bônus
bagagem					
Disponibilidade de vagas de estacionamento		3,6	0,25%	-	-
Variedade e qualidade de lojas e praças de alimentação		3,2	-	-	-
Custo benefício das lojas e praças de alimentação		3,2	-	-	-
Satisfação geral em relação ao aeroporto		3,6	-	-	-
Conforto térmico e acústico		3,8	-	-	-
Percepção de segurança no aeroporto		3,8	-	-	-
Opções de estacionamento e custo benefício		3,2	-	-	-
Disponibilidade de meio fio para embarque e desembarque		3,8	-	-	-
Existência de equipamentos para facilitar o deslocamento dentro do terminal de passageiros		3,4	-	-	-
Organização da fila de inspeção de segurança		3,8	-	-	-
Disponibilidade, conveniência e localização de serviços bancários		3,2	-	-	-
Disponibilidade de rede sem fio e outras conexões de internet		3,2	-	-	-
Disponibilidade de serviços hoteleiros no sítio aeroportuário		3,2	-	-	-
Total			7,50%		2,00%

Aeroporto de São Gonçalo do Amarante – ASGA RPC 2015

Indicadores de qualidade de serviço – metodologia de cálculo do fator Q

Categoria	Critério	Padrão	Decréscimo	Meta	Bônus
Serviços Diretos			1,50%		-
Filas de inspeção de segurança	Percentual máximo de Passageiros aguardando mais de 5 minutos	10%	1,00%	-	-
	Percentual máximo de passageiros aguardando mais de 15 minutos	5%	0,50%	-	-
Tempo de atendimento a Passageiros com Necessidades de Assistência Especial - PNAE	Percentual mínimo de atendimentos, avisados previamente (Art. 21 da Res. 280), com tempo inferior a 5 minutos	95%	-	-	-
	Percentual mínimo de atendimentos, sem aviso prévio (Art. 21 da Res. 280), com tempo inferior a 10 minutos	95%	-	-	-
Disponibilidade de equipamentos			1,80%		0,70%
Elevadores, escadas e esteiras rolantes	Percentual do tempo de disponibilidade do equipamento	99%	0,60%	100%	0,25%
Sistema de processamento de bagagens (embarque)		99%	0,40%	-	-
Sistema de restituição de bagagens (desembarque)		99%	0,60%	100%	0,25%
Equipamento apropriado para embarque e desembarque de PNAE		99%	0,20%	100%	0,10%
Ar pré-condicionado		99%	-	100%	0,10%
Instalações do Lado Ar			0,70%		0,30%
Pontes de embarque	Percentual do tempo de disponibilidade do componente	99%	0,70%	100%	0,20%
Fonte de energia auxiliar		99%	-	100%	0,10%
Posições de Pátio		99%	-	-	-
Pesquisa de Satisfação dos Passageiros			3,50%		1,00%
Qualidade das informações: sinalização, informações de voo, sistema sonoro de aviso aos passageiros	Aferição por meio de pesquisa de satisfação dos passageiros	3,8	0,50%	4,2	0,25%
Limpeza e disponibilidade de banheiros		3,8	0,50%	4,1	0,25%
Conforto e disponibilidade de assentos no saguão de embarque e outras áreas públicas		3,6	0,50%	3,9	0,25%
Limpeza geral do aeroporto		3,8	0,50%	4,2	0,25%
Cordialidade dos funcionários do aeroporto		3,8	0,30%	-	-
Disponibilidade de carrinhos de bagagem		3,8	0,30%	-	-

Categoria	Critério	Padrão	Decréscimo	Meta	Bônus
Disponibilidade de vagas de estacionamento		3,6	0,30%	-	-
Variedade e qualidade de lojas e praças de alimentação		3,2	-	-	-
Custo benefício das lojas e praças de alimentação		3,2	0,30%	-	-
Satisfação geral em relação ao aeroporto		3,6	-	-	-
Conforto térmico e acústico		3,8	0,30%	-	-
Percepção de segurança no aeroporto		3,8	-	-	-
Opções de estacionamento e custo benefício		3,2	-	-	-
Disponibilidade de meio fio para embarque e desembarque		3,8	-	-	-
Existência de equipamentos para facilitar o deslocamento dentro do terminal de passageiros		3,4	-	-	-
Organização da fila de inspeção de segurança		3,8	-	-	-
Disponibilidade, conveniência e localização de serviços bancários		3,2	-	-	-
Disponibilidade de rede sem fio e outras conexões de internet		3,2	-	-	-
Disponibilidade de serviços hoteleiros no sítio aeroportuário		3,2	-	-	-
Total			7,50%		2,00%

Aeroportos de Florianópolis, Fortaleza, Porto Alegre e Salvador – 2017

Indicadores de qualidade de serviço – metodologia de cálculo do fator Q

Categoria	Critério	Padrão	Decréscimo	Meta	Bônus
Serviços Diretos			2,00%	-	
Filas de inspeção de segurança	Percentual máximo de passageiros aguardando mais de 5 minutos	10,0%	1,00%	-	-
	Percentual máximo de passageiros aguardando mais de 15 minutos	5,0%	1,00%	-	-
Disponibilidade de equipamentos			1,10%	0,80%	
Elevadores, escadas e esteiras rolantes	Percentual do tempo de disponibilidade do equipamento	99,0%	0,30%	100,0%	0,20%
Sistema de processamento de bagagens (embarque)		99,0%	0,35%	100,0%	0,20%
Sistema de restituição de bagagens (desembarque)		99,0%	0,35%	100,0%	0,20%
Equipamento apropriado para embarque e desembarque de PNAE		99,0%	0,10%	100,0%	0,10%
Ar pré-condicionado (“Preconditioned Air”)		99,0%	-	100,0%	0,10%
Instalações do Lado Ar			1,40%	0,20%	
Pontes de embarque	Percentual do tempo de disponibilidade do componente	99,0%	0,65%	100,0%	0,20%
Fonte de energia auxiliar		99,0%	-	-	-
Posições de Pátio		99,0%	0,25%	-	-
Atendimento em Pontes de Embarque	Percentual do movimento de passageiros domésticos atendidos em Ponte de Embarque	65,0%	0,50%	-	-
	Percentual do movimento de passageiros internacionais atendidos em Ponte de Embarque	95,0%		-	-
Pesquisa de Satisfação dos Passageiros			3,00%	1,00%	
Qualidade das informações: sinalização, informações de voo, sistema sonoro de aviso aos passageiros	Aferição por meio de pesquisa de satisfação dos passageiros	3,8	0,40%	4,2	0,20%
Limpeza e disponibilidade de banheiros		3,8	0,40%	4,1	0,20%
Conforto e disponibilidade de assentos no saguão de embarque e outras áreas públicas		3,6	0,40%	3,9	0,20%
Limpeza geral do aeroporto		3,8	0,40%	4,2	0,20%
Cordialidade dos funcionários do aeroporto		3,8	0,40%	-	-
Disponibilidade de carrinhos de bagagem		3,8	0,30%	-	-

Categoria	Critério	Padrão	Decréscimo	Meta	Bônus
Disponibilidade de vagas de estacionamento		3,6	0,30%	-	-
Variedade e qualidade de lojas e praças de alimentação		3,2	-	-	-
Custo benefício das lojas e praças de alimentação		3,2	-	-	-
Satisfação geral em relação ao aeroporto		3,6	-	-	-
Conforto térmico e acústico		3,8	0,40%	4,2	0,20%
Percepção de segurança no aeroporto		3,8	-	-	-
Opções de estacionamento e custo benefício		3,2	-	-	-
Disponibilidade de meio fio para embarque e desembarque		3,8	-	-	-
Existência de equipamentos para facilitar o deslocamento dentro do terminal de passageiros		3,4	-	-	-
Organização da fila de inspeção de segurança		3,8	-	-	-
Disponibilidade, conveniência e localização de serviços bancários		3,2	-	-	-
Disponibilidade de rede sem fio e outras conexões de internet		3,2	-	-	-
Total			7,50%		2,00%

Aeroportos de Brasília, Guarulhos e Viracopos – RPC 2017

Indicadores de qualidade de serviço – metodologia de cálculo do fator Q

Categoria	Critério	Vi	Padrão	Meta	Intervalo	Decréscimo	Bônus	
Serviços Diretos						-2,00%	0,00%	
Filas de inspeção de segurança	Percentual de passageiros aguardando até 5 minutos	90,00%	95,00%	-	-	-1,00%	-	
	Percentual de passageiros aguardando até 15 minutos	95,00%	99,50%	-	-	-1,00%	-	
Tempo de atendimento a Passageiros com Necessidades de Assistência Especial - PNAE	Percentual mínimo de atendimentos de embarque, avisados previamente (Art. 21 da Res. 280), com tempo inferior a 30 minutos	-	95,00%	-	-	-	-	
	Percentual mínimo de atendimentos de embarque, sem aviso prévio (Art. 21 da Res. 280), com tempo inferior a 35 minutos	-	95,00%	-	-	-	-	
	Percentual mínimo de atendimentos de desembarque, avisados previamente (Art. 21 da Res. 280), com tempo inferior a 30 minutos	-	95,00%	-	-	-	-	
	Percentual mínimo de atendimentos de desembarque, sem aviso prévio (Art. 21 da Res. 280), com tempo inferior a 35 minutos	-	95,00%	-	-	-	-	
Disponibilidade de Equipamentos						-2,00%	0,80%	
Elevadores, escadas e esteiras rolantes		Percentual do tempo de disponibilidade do equipamento	99,00%	99,80%	100,00%	-	-0,50%	0,20%
Sistema de processamento de bagagens (embarque)			99,00%	99,80%	100,00%	-	-0,50%	0,20%
Sistema de restituição de bagagens (desembarque)			99,00%	99,80%	100,00%	-	-0,50%	0,20%
Pontes de embarque			99,00%	99,80%	100,00%	-	-0,50%	0,20%

Instalações Lado Ar						-1,50%	0,40%
Atendimento em pontes de embarque	Percentual do movimento de passageiros domésticos atendidos em Ponte de Embarque	65,00%	75,00%	95,00%	-	-1,00%	0,30%
	Percentual do movimento de passageiros internacionais atendidos em Ponte de Embarque	95,00%	97,00%	99,00%	-	-0,50%	0,10%
Pesquisa de Satisfação dos Passageiros						-2,00%	0,80%
Inspeção de Segurança	Tempo de espera na fila de inspeção de segurança	-	-	-	-	-	-
	Organização do processo de Inspeção de Segurança	-	4,00	-	-	-	-
	Atendimento e cortesia dos funcionários da fila de inspeção de segurança	-	4,20	-	-	-	-
Mobilidade	Facilidade de encontrar seu caminho no terminal (Q)	3,60	3,90	4,10	0,06	-0,30%	0,20%
	Disponibilidade de informações de voos (Q)	3,70	4,00	-	0,06	-0,20%	-
	Distância caminhada no terminal	-	3,80	-	-	-	-
Conveniência	Qualidade e variedade de restaurantes/instalações para alimentação (Q)	3,10	3,50	3,80	0,04	-0,20%	-
	Qualidade e variedade de lojas/estabelecimentos comerciais	-	3,40	-	-	-	-
	Disponibilidade de bancos, caixas eletrônicos e casas de câmbio	-	3,40	-	-	-	-
Serviços Básicos	Limpeza de banheiros (Q)	3,60	4,00	4,30	0,04	-0,30%	0,20%
	Disponibilidade de banheiros	-	4,00	-	-	-	-
	Qualidade de rede sem fio e outras conexões de internet disponibilizadas pelo operador aeroportuário (Q)	3,10	3,40	3,70	0,07	-0,30%	0,20%

Serviços Básicos	Disponibilidade de carrinhos para bagagem nas áreas públicas	-	4,00	-	-	-	-
Ambiente	Conforto nas áreas de embarque	-	-	-	-	-	-
	Conforto térmico (Q)	3,70	4,00	-	0,04	-0,20%	-
	Conforto acústico (Q)	3,60	3,90	4,10	0,06	-0,30%	0,20%
	Limpeza geral do aeroporto	-	4,20	-	-	-	-
Acesso	Facilidade para entrar ou sair de veículo na via de acesso junto à entrada do terminal (meio-fio) (Q)	3,20	3,50	-	0,10	-0,20%	-
	Disponibilidade de vagas de estacionamento	-	3,20	-	-	-	-
	Qualidade das instalações do estacionamento	-	-	-	-	-	-
Valor	Relação Preço-Qualidade dos estacionamentos	-	3,50	-	-	-	-
	Relação Preço-Qualidade dos restaurantes		3,20	-			-
	Relação Preço-Qualidade das lojas	-	3,20	-	-	-	-
Check-in	Tempo de espera de check-in no aeroporto	-	-	-	-	-	-
	Eficiência do processo de check-in no aeroporto	-	-	-	-	-	-
	Atendimento e cortesia dos funcionários do check-in	-	-	-	-	-	-
Total		7,50%					2,00%